

Perspectivas *Económicas*

Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos

Volumen 3

Noviembre de 1998, Número 5

LA CORRUPCION: IMPEDIMENTO AL DESARROLLO

**LA PROMOCION DEL IMPERIO DE LA LEY Y LA LUCHA CONTRA LA
CORRUPCION EN UNA ECONOMIA MUNDIAL**

**LA CORRUPCION COMO PROBLEMA PERSISTENTE DEL
DESARROLLO**

LA CORRUPCION EN LOS CONTRATOS DE COMPRAS

**EL PACTO DE INTEGRIDAD: UNA SALIDA DE LA TRAMPA DE LA
CORRUPCION**

CAPACITACION DE PERIODISTAS PARA REFRENAR LA CORRUPCION

Perspectivas *Económicas*

Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos

Volumen 3

Noviembre de 1998, Número 5

LA CORRUPCION: IMPEDIMENTO AL DESARROLLO

“No hay duda que a medida que entramos en la era de la información mundial, las prácticas corruptas en el extranjero amenazan con socavar el crecimiento y la estabilidad de nuestro comercio así como el sistema financiero mundial. En ninguna parte son más evidentes las consecuencias que en las economías en surgimiento y en desarrollo. Las crisis financieras de Rusia y Asia se han agudizado claramente como resultado del amiguismo y la corrupción. A medida que las economías en surgimiento abren sus puertas a la inversión y el comercio extranjeros, la corrupción tiende a florecer. En el peor de los casos, puede impedir la capacidad de atraer capital extranjero, puede dañar el desarrollo y económico y las reformas y entorpecer el crecimiento de las instituciones democráticas.”

“Este número de PERSPECTIVAS ECONOMICAS explora los costos económicos de la corrupción y el soborno y considera nuevas estrategias internacionales para abordar el problema. Espero que ustedes (los lectores) apoyen nuestros esfuerzos para luchar contra esta plaga, y que esta consideración nos ayude a concentrarnos en las medidas que necesitamos tomar para construir una economía mundial más firme para los pueblos de todo el mundo.”

Vicepresidente Al Gore

PERSPECTIVAS ECONOMICAS

Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos

CONTENIDO

LA CORRUPCION: IMPEDIMENTO AL DESARROLLO

ENFOQUE

LA PROMOCION DEL IMPERIO DE LA LEY Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION EN UNA ECONOMIA MUNDIAL **6**

Por Stuart E. Eizenstat

Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Comerciales y Agrícolas

La corrupción perjudica el desarrollo económico, entorpece el crecimiento de las instituciones democráticas y obstaculiza la capacidad de los países en desarrollo de atraer inversión extranjera.

LA CONVENCION DE LA OCDE CONTRA LA CORRUPCION: ¿POR QUE ES NECESARIA Y COMO FUNCIONARA? **10**

Entrevista con Eleanor Roberts Lewis, principal asesora legal de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Un factor importante de la crisis económica de Asia lo fueron la corrupción y el amiguismo. La Convención de la OCDE ofrece una alternativa a los negocios por soborno que es más saludable y más estable para todos.

LA CORRUPCION COMO PROBLEMA PERSISTENTE DEL DESARROLLO **13**

Por J. Brian Atwood, Director de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Los países desarrollados así como los países en desarrollo comparten la opinión cada vez más generalizada de que la corrupción socava sus intereses políticos y económicos. La USAID está a la vanguardia al proveer estrategias para que los países en desarrollo reformen las burocracias y creen sistemas judiciales independientes.

COMENTARIO

ESTRATEGIA DE PRINCIPIOS BASICOS CONTRA LA CORRUPCION **17**

Por James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial

Uno de los mayores peligros futuros para la ayuda radica en la percepción que existe en los países donadores de que su dinero se pierde por causa de la corrupción.

FRENO A LA CORRUPCION: SUPRESION DE LOS SOBORNADORES **20**

Por Frank Vogl, vicepresidente de Transparencia Internacional

Un número cada vez mayor de empresas en todo el mundo cada vez son más sensibles a los riesgos de ser expuestas como corruptas y a los méritos de hacer negocios con integridad.

LA CORRUPCION EN LOS CONTRATOS DE COMPRAS **22**

Por Donald Strombom, presidente de IDBC

La mejor manera de combatir el soborno es reformar el proceso de licitación de los contratos de compras gubernamentales.

EL PACTO DE INTEGRIDAD: UNA SALIDA DE LA TRAMPA DE LA CORRUPCION **27**

Por Michael Wiehen, presidente de Transparencia Internacional y Carel Mohn, principal funcionario de información de Transparencia Internacional.

Para iniciar el proceso de eliminar la corrupción en un país determinado, Transparencia Internacional ha creado el llamado pacto de integridad. El pacto persigue eliminar el soborno en un sector limitado del mercado o en una área geográfica también limitada.

CAPACITACION DE PERIODISTAS PARA REFRENAR LA CORRUPCION 30

*Por David Pezzullo, consultor de medidas contra la corrupción,
Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial*

La capacitación de los medios informativos es, en el sentido más amplio, uno de los medios más eficaces y justificables de refrenar la corrupción en las sociedades que necesitan una reforma institucional fundamental.

LA CORRUPCION: LAS EXPERIENCIAS DE POLONIA Y RUSIA 34

*Por Timothy Frye, profesor adjunto
Departamento de Ciencias Políticas
The Ohio State University*

La reforma burocrática es elemento clave para reducir la corrupción en Rusia y Europa Oriental.

HECHOS Y CIFRAS

LA CONVENCION DE LA OCDE CONTRA EL SOBORNO 36

INDICE DE PERCEPCION DE LA CORRUPCION INTERNACIONAL EN 1998 DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL 38

REGLAS DE CONDUCTA DE LA CAMARA DE COMERCIO INTERNACIONAL PARA COMBATIR LA EXTORSION Y EL SOBORNO 41

PROVISIONES CONTRA EL SOBORNO DE LA LEY DE PRACTICAS CORRUPTAS EN EL EXTRANJERO 43

LA DECLARACION DE LIMA 47

LA CONVENCION INTERAMERICANA DE LA OEA CONTRA LA CORRUPCION FUENTES DE INFORMACION 52

CONTACTOS CON EL GOBIERNO Y DIRECCIONES DE INTERNET (algunas en español) 53

LECTURAS ADICIONALES SOBRE SOBORNO Y CORRUPCION (en inglés) 55

PERSPECTIVAS ECONOMICAS

Los periódicos electrónicos del USIS, publicados y transmitidos a todo el mundo a intervalos de tres semanas, examinan temas importantes que encaran Estados Unidos y la comunidad internacional, e informan al público extranjero acerca de Estados Unidos. Los periódicos — PERSPECTIVAS ECONOMICAS, TEMAS MUNDIALES, TEMAS DE LA DEMOCRACIA, AGENDA DE POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS Y SOCIEDAD y VALORES ESTADOUNIDENSES — brindan análisis, comentario e información de antecedentes en sus respectivas áreas temáticas. Todos los periódicos aparecen en versiones en inglés, francés y español; algunos temas seleccionados aparecen también en árabe, portugués y ruso.

Las opiniones expresadas en los periódicos no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos. Se ruega observar que USIS no asume responsabilidad por el contenido y acceso continuo a los sitios en la Internet relacionados con los periódicos electrónicos; tal responsabilidad recae totalmente en los proveedores. Los artículos pueden reproducirse y traducirse fuera de Estados Unidos, a menos que haya restricciones específicas de derechos de autor.

Los números actuales o atrasados de los periódicos pueden encontrarse en la página del Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos (USIS) en la World Wide Web en "<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>". También están disponibles en varios formatos electrónicos para facilitar la observación en la pantalla, la transferencia, descarga e impresión. Se agradece cualquier comentario en su oficina local del USIS o en las oficinas editoriales:

Editor, Economic Perspectives
Economic Security - I/TES
U.S. Information Agency
301 4th Street, SW
Washington, D.C. 20547
United States of America.

Es posible también comunicarse vía email a:
ejcon@USIA.gov.

Editor	Jon Schaffer
Editor Gerente.	Phillip Kurata
Editores Asociados	Wayne Hall
.....	Kathleen Hug
Editores Colaboradores	Eileen Degan
.....	Merle D. Kellerhals
.....	Martin Manning
.....	Bruce Odessey
.....	Warner Rose
Directora de Arte	Sylvia Scott
Diseño de Portada	Martha Chaconas
Junta Editorial.	Howard Cincotta
.....	Rosemary Crockett
.....	Dave Hamill

Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos
Oficina de Información
Enero de 1999

ENFOQUE

LA PROMOCION DEL IMPERIO DE LA LEY Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION EN UNA ECONOMIA MUNDIAL

Por Stuart E. Eizenstat Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Comerciales y Agrícolas

La lucha contra la corrupción es parte del objetivo estadounidense más amplio de introducir el imperio de la ley en el mercado internacional. En este artículo el subsecretario Eizenstat presenta la tesis de Estados Unidos para cambiar la forma en que se ha llevado a cabo el comercio internacional en el pasado y enumera los beneficios que traería ese cambio.

La promoción del imperio de la ley y de estrategias efectivas contra la corrupción en la esfera internacional, especialmente en las economías en desarrollo y de transición, es de gran interés nacional para nosotros y ha llegado ser un componente integral de la política exterior de Estados Unidos. La transición de las naciones en surgimiento a sociedades basadas en el imperio de la ley, libres de corrupción, es uno de los elementos que contribuyen a apoyar el desarrollo de instituciones democráticas responsables y economía de mercado, así como al fomento de la liberalización del comercio y el crecimiento económico, de lo cual pueden beneficiarse las firmas y los trabajadores estadounidenses.

La administración Clinton se siente verdaderamente optimista en cuanto a la promoción del régimen de derecho y la lucha contra la corrupción. Ha habido un enorme cambio en este campo; los gobiernos de todas partes del mundo reconocen la importancia de tener sistemas basados en el derecho y están dispuestos a discutir y abordar en una forma válida las cuestiones de la corrupción.

El diseño y aplicación de un marco jurídico apropiado (constituciones modernas con libertades y derechos humanos básicos y un poder judicial independiente para hacerlos respetar) son esenciales para impulsar los ideales democráticos. Es fundamental que el ciudadano tenga la opción de recurrir a los tribunales para proteger sus derechos. Aunque estos conceptos están echando raíces en todas partes del mundo, el proceso de educación y cambio es complejo y de larga duración.

La necesidad de un cambio no es simplemente cuestión de leyes nuevas y ni aun de crear instituciones, sino que es de naturaleza sistémica. Requiere nada menos que la creación de una sociedad civil en donde por largo tiempo han dominado las tradiciones no democráticas y autocráticas.

Esto incluye el cultivo del carácter distintivo del imperio de la ley y la necesidad de reemplazar con optimismo el cinismo acerca del imperio de la ley. La noción de que un gobierno está sometido a reglas y de que los individuos tienen derecho a recusar su gobierno son normas que tradicionalmente no han existido en muchas sociedades. Con todo, es justo decir que el avance, a nivel mundial, va en dirección correcta.

NORMAS LEGALES JUSTAS Y PREDECIBLES

Es esencial contar con el marco jurídico necesario para el desarrollo del mercado mundial. El establecimiento y la aplicación de un conjunto de normas jurídicas equitativas, predecibles y flexibles es vital para el proceso de constitución de empresas, establecimiento de mercados de capital, posesión y transferencia de propiedad, protección de derechos contractuales y demás componentes esenciales que apuntalan el desarrollo económico. Análogamente, el establecimiento y observancia de los derechos de accionistas y de reglas sobre la propiedad intelectual son fundamentales para promover los aspectos económicos del mercado y un clima acogedor para la inversión extranjera, factores que son necesarios para generar crecimiento económico. Un poder judicial independiente también es importante como freno a las acciones arbitrarias del gobierno que afecten la actividad económica (problema común en los mercados en surgimiento) y como medio para solucionar disputas comerciales en el sector privado. Yo no podría exagerar la función que un poder judicial independiente puede tener, en el desarrollo de instituciones democráticas e instituciones basadas en el mercado. En resumen, como lo ha demostrado la crisis financiera asiática, el régimen de derecho es importante para el crecimiento económico a largo plazo. Douglas North, ganador del premio Nobel de economía, expresó así la conexión entre el ejercicio del poder democrático y el desarrollo económico, en su discurso de aceptación del premio: "Aunque el crecimiento económico puede tener lugar a corto plazo bajo regímenes autocráticos, el crecimiento económico a largo plazo requiere el establecimiento del imperio de la ley".

El imperio de la ley también sostiene la estabilidad social y la paz, ya que promueve la toma de decisiones de conformidad con las reglas y no por mandato; ofrece métodos confiables y exentos de violencia para dirimir

diferencias y crea un marco jurídico dentro del cual se pueden resolver conflictos violentos que conllevan crímenes de guerra y grandes violaciones de los derechos humanos. Al fortalecer el imperio de la ley, también se fortalece nuestra seguridad interna, al promover en otros países instituciones jurídicas que pueden combatir el delito transnacional, como el terrorismo, el lavado de dinero, el tráfico de drogas y la trata de mujeres, antes de que llegue a nuestros fronteras.

La creación del imperio de la ley es además importante para los actuales esfuerzos mundiales contra la corrupción, que han venido cobrando fuerza y ahora han alcanzado masa crítica. El dilema está en que la corrupción tiende a prosperar en las economías en desarrollo y en transición cuyos ordenamientos jurídicos son incompletos y están en evolución. Estos son fenómenos que estrechamente vinculados.

El carácter muy complejo, exceso de regulaciones y la imposibilidad de prever que caracteriza a los ordenamientos jurídicos en varios países en transición y en vía de desarrollo, donde los gobiernos no están sujetos a la rendición de cuentas y a la transparencia, sirven de oportunidad para la corrupción. Paradójicamente, a medida que estas economías se liberalizan y abren sus puertas a la inversión y el comercio extranjeros, el mismo proceso de cambio, privatización, adquisición gubernamental y demás, se convierten en lugares donde la corrupción tiende a florecer. Por consiguiente, en años recientes, la corrupción ha llegado a adquirir más importancia como factor para firmas estadounidenses y de otros países que tienen negocios en estos mercados en surgimiento.

La corrupción y la inherente falta de transparencia toman muchas formas, desde la corrupción mayor (exigencias de grandes sumas de dinero como condición para obtener un negocio) hasta la corrupción menor (típicamente los pequeños pagos que demandan los agentes de aduanas en el exterior). Incluye el fraude en las compras gubernamentales, el lavado de dinero y los casos clásicos de conflicto de intereses por parte de funcionarios gubernamentales extranjeros. Existe también un conjunto de cuestiones afines en lo que se refiere a la especulación que aprovecha información interna (conexiones convenientes) y que puede verse en las empresas estatales y firmas privadas en los mercados en surgimiento. Además, firmas estadounidenses se han visto ante la falta de voluntad por parte de los tribunales extranjeros para hacer efectivos los fallos a su favor.

EL COSTO DE LA CORRUPCION

Es obvio que la corrupción perjudica el desarrollo económico y las reformas y entorpece la evolución de las instituciones democráticas. La corrupción obstaculiza la capacidad de los países en desarrollo de atraer la escasa inversión extranjera y distorsiona la distribución de capital.

Por último, la corrupción afecta a los exportadores y abastecedores estadounidenses, en todos los estados y distritos del país, y dificulta el comercio internacional.

El gobierno de Estados Unidos tiene conocimiento de supuestos sobornos, durante el último año, que afectan contratos internacionales por valor de alrededor de 30.000 millones de dólares por parte de firmas extranjeras que en sus países no están sujetas a leyes contra esa práctica. Por supuesto, en contraste, en Estados Unidos, en virtud de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA), las firmas estadounidenses tienen prohibido, bajo sanción penal, participar en el soborno de funcionarios gubernamentales extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Por consiguiente, la corrupción ha sido un impedimento real para las firmas estadounidenses que quieren realizar negocios en el exterior.

Paradójicamente, si bien la preocupación por causa de la corrupción ha venido creciendo en años recientes en las economías en surgimiento y en transición, al mismo tiempo ha habido un enorme cambio fundamental en la voluntad de muchos gobiernos de abordar el problema. Ello puede comprobarse por el número de medidas concretas que se han tomado internacionalmente para contrarrestar la corrupción y promover el imperio de la ley de diversas maneras —mediante convenciones multilaterales, diplomacia y asistencia bilateral, instituciones financieras internacionales y la labor de organizaciones no gubernamentales.

NUEVO TRATADO PARA COMBATIR LA CORRUPCION

Lo que es de la mayor importancia, el 17 de diciembre de 1997, la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, firmó en nombre de Estados Unidos la Convención de la OCDE para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. En esta Convención, 34 países —los principales países con los que comerciamos— acordaron promulgar leyes penales que contendrán prohibiciones muy similares a las de nuestra Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero.

Dicha Convención constituye un logro importante para el imperio de la ley y ha sido el objetivo de administraciones sucesivas desde que se aprobó en 1977 la FCPA. Como principal asesor interno del entonces presidente Carter, participé en la preparación de la FCPA y puedo dar testimonio de la elevada prioridad que se adjudicó a lograr que los países industrializados más grandes del mundo se comprometieran a promulgar sus propias leyes estrictas contra el soborno. El gobierno estadounidense, con el apoyo del sector privado, ha trabajado de manera constante con este propósito y ahora hemos llegado a nuestra meta de fortalecer el imperio de la ley en el comercio internacional y establecer un terreno de juego más parejo para las empresas comerciales estadounidenses en el exterior.

Los gobiernos signatarios de la convención se han comprometido a procurar su aprobación y la promulgación de la correspondiente legislación habilitadora para finales del año. Significativamente, Estados Unidos cumplió con ese compromiso, puesto que ratificó la Convención y el Congreso aprobó la legislación habilitadora, que el presidente Clinton firmó. El hecho de que Estados Unidos haya actuado pronto contribuirá a estimular a nuestros principales competidores, cuyos esfuerzos para llevar a la práctica la convención beneficiarán directamente nuestros intereses internacionales y a las firmas estadounidenses y sus empleados.

La convención obliga a las partes a declarar como delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros, lo que incluye funcionarios de todas las ramas del gobierno, nombrados o elegidos. Esta prohibición abarca los pagos a los funcionarios de organismos públicos, empresas estatales y organizaciones públicas internacionales. Por consiguiente, incluiría a las empresas paraestatales controladas por el gobierno, tales como líneas aéreas, servicios públicos, compañías estatales de telecomunicaciones, que tienen creciente importancia en las compras gubernamentales. Sólo las compañías que operan exclusivamente como entidades comerciales estarían exentas.

Las partes deberán aplicar “sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasivas” a quienes sobornen funcionarios públicos extranjeros. La Convención requiere además que las partes tengan la facultad de decomisar o confiscar tanto el soborno como las ganancias del mismo (las ganancias netas que resulten de la transacción ilegal) o de imponer multas equivalentes de manera que constituyan un disuasivo poderoso del soborno.

La Convención contiene disposiciones enérgicas que prohíben omisiones y falsificaciones en prácticas contables y estipulan la mutua colaboración en materia legal y de extradición.

La Convención abarcará el soborno, relacionado con transacciones comerciales, de funcionarios públicos extranjeros por intermedio de partidos políticos, funcionarios de partidos y candidatos, así como sobornos pagados directamente a funcionarios públicos extranjeros. Aunque la Convención no hace mención del soborno directo de partidos políticos, funcionarios de partido y candidatos a cargos políticos en el exterior, los miembros de la OCDE acordaron discutirlo, en forma prioritaria, en el grupo de trabajo de la OCDE sobre el soborno, y considerar propuestas para buscarle una solución, en la reunión anual a nivel ministerial de la OCDE que tendrá lugar en mayo de 1999. Un proceso de seguimiento en la OCDE nos permitirá vigilar y evaluar las medidas nacionales que se tomen para poner en práctica y hacer cumplir la convención.

Por otra parte, aun cuando la convención no aborda la cuestión de la deducción del soborno de los impuestos, estamos ejerciendo presión sobre nuestros socios que permiten tales deducciones como gastos de representación, para que eliminen este trato preferencial. Desde 1996, a raíz de una recomendación de la OCDE que instó a que se tomaran medidas al respecto, tres países, Dinamarca, Noruega y Portugal, han completado la tarea legislativa necesaria y nueve de los diez países restantes han comenzado el proceso de modificar sus leyes para que el soborno no sea un gasto deducible de los impuestos.

La convención es la pieza central de una amplia estrategia del gobierno de Estados Unidos para combatir la corrupción y el soborno y promover el imperio de la ley. En este hemisferio concluimos con éxito, en 1996, la Convención Interamericana contra la Corrupción, que también fue sometida recientemente al Senado de Estados Unidos para su ratificación. Al igual que la Convención de la OCDE, esta convención, negociada bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos, requiere que las partes clasifiquen como delito el soborno transnacional de funcionarios públicos. También trata cuestiones más amplias de la corrupción. Además dispone procedimientos para la colaboración en cuanto a la extradición, decomiso de bienes, asistencia mutua en materia legal y asistencia técnica, cuando la corrupción ocurre o tiene efecto en el territorio de una de sus partes. La convención también incluye medidas preventivas que las partes han acordado considerar, incluso sistemas de compras gubernamentales que garanticen claridad, equidad y eficiencia.

El gobierno de Estados Unidos, mediante una variedad de mecanismos, también ha tomado medidas en lo que se refiere a la demanda, a fin de promover el imperio de la ley y el buen ejercicio del poder en las economías en desarrollo y en transición y con ello limitar las oportunidades para la corrupción en esos ámbitos dinámicos. Obviamente, sólo tiene sentido abordar estas cuestiones en países donde existe en cierta forma un grado elevado de disposición por parte de los gobiernos para encararlas. Con todo, vemos que en el mundo en desarrollo hay un interés cada vez mayor en estas cuestiones. Colaboramos estrechamente también con las instituciones financieras internacionales, especialmente con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para estimular su mayor hincapié en actividades contra la corrupción.

Hemos identificado ocho elementos claves del problema de la corrupción y estamos en el proceso de preparar programas para hacer frente a cada uno de ellos separadamente.

Primero, reforma de políticas económicas, incluso la eliminación de restricciones. Es necesario remover los requisitos onerosos e innecesarios para las licencias; es necesario reducir la autoridad discrecional sobre cuestiones

comerciales y es necesario introducir más competencia en la economía. Ello implica transformar la relación entre el gobierno y el mundo de los negocios de manera que se guarde la distancia, dentro de un marco normativo apropiado pero no asfixiante.

Segundo, reforma de transparencia, incluso medidas para simplificar y hacer más predecible el proceso administrativo en cuanto al comercio y la inversión.

Tercero, reforma del sector público y la administración pública para disminuir el volumen de las burocracias en economías antes controladas por el estado y reducir la influencia de esas burocracias sobre los mercados. Ello incluye la creación de una administración pública profesional y un sistema de ascenso y nombramiento por mérito.

Cuarto, reforma de las finanzas públicas para crear agencias de vigilancia eficaces y competentes en contabilidad y auditoría. La necesidad de reforma en las compras gubernamentales —el establecimiento de procedimientos equitativos y abiertos para las compras gubernamentales, con normas de la OMC— es importante también.

Quinto, reforma judicial para sistemas de tribunales independientes con facultades para hacer cumplir sus fallos. Esto implica la formación de judicaturas independientes que funcionen de conformidad con principios éticos y códigos de conducta y la constitución del poder judicial como freno contra el poder arbitrario del Estado, tanto en la esfera económica como en el ámbito de las libertades personales.

Sexto, reforma del derecho mercantil para lograr regulaciones apropiadas en materia de valores bursátiles, derechos de los accionistas, bienes raíces, propiedad intelectual, quiebras, antimonopolio y medio ambiente. La cuestión en este caso no es solamente promulgar nuevas leyes sino desarrollar las debidas instituciones que administren estas leyes.

Séptimo, fortalecimiento de la sociedad civil por medio de la educación pública y los programas de concientización cívica, para mejorar la vigilancia por parte del público y la participación en el gobierno, así como el apoyo a la

independencia de los medios de información. Las transmisiones internacionales de Estados Unidos ofrecen programación sobre temas muy variados contra la corrupción, que tiene alcance mundial, así como regional selecto. El Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos (USIS) también ha suministrado fondos de subsidio para organizar conferencias y conexiones en cadena internacionales sobre la función activa que la educación cívica puede tener en la creación de un entorno que repele el crimen y la corrupción.

Octavo, reforma de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, con el objeto de extirpar la corrupción interna y elevar el respeto de la dignidad humana.

Por último, la reforma en lo que se refiere a la ética —la adopción de códigos de conducta para los funcionarios gubernamentales y de reglas sobre la divulgación de información financiera.

Es importante subrayar que el imperio de la ley y los esfuerzos contra la corrupción no son exclusivos del sector público. Ciertamente nuestras actividades de asistencia dependen del sector privado y la asociación entre los sectores público y privado es muy frecuente. Por ejemplo, la Iniciativa de Derecho para Europa Central y Oriental, emanada del Colegio de Abogados de Estados Unidos, es un proyecto de servicio público que se propone impulsar el imperio de la ley, al apoyar una reforma jurídica en Europa Central y Oriental y los Nuevos Estados Independientes.

Las firmas estadounidenses que efectúan negocios en el exterior pueden ayudar mediante el establecimiento de sus propios programas y normas de acatamiento dentro de sus firmas, y siguiendo esas normas en nuestras transacciones comerciales. La adopción de estos enfoques privados de ayuda propia y la amplia diseminación de las mejores prácticas empresariales son importantes para alterar el panorama de soborno y corrupción y promover el imperio de la ley en la comunidad empresarial mundial.

Este tipo de esfuerzos privados, combinados con las actividades de la administración, pueden inclinar la balanza hacia una mayor aceptación del imperio de la ley a medida que nos aproximamos al siglo XXI.

LA CONVENCION DE LA OCDE CONTRA LA CORRUPCION: ¿POR QUE ES NECESARIA Y COMO FUNCIONARA?

Entrevista con Eleanor Roberts Lewis, principal asesora legal de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de Estados Unidos

Después de una década de negociaciones, los 29 países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como tres países de América del Sur y otros tantos de Europa Oriental con mercados en surgimiento, han firmado una convención que prohíbe el soborno de funcionarios públicos extranjeros. La convención entrará en vigor en diciembre de 1998. ¿Tendrá éxito?

Eleanor Roberts Lewis, representante de Estados Unidos en la negociación de muchos convenios internacionales de comercio e inversión, entre ellos el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la convención de OCDE sobre la lucha contra la corrupción, dice que si bien el soborno de funcionarios extranjeros es una práctica aceptada en muchos países, cada vez se tiene más conciencia de que los costos no sólo son elevados para las corporaciones multinacionales que incurren en esta práctica, sino para las actividades de desarrollo de los países con mercados en surgimiento. La siguiente entrevista fue realizada por Phillip Kurata, redactor de USIS para asuntos económicos.

Pregunta: ¿Por qué concede Estados Unidos tanta importancia a la convención de OCDE contra la corrupción?

Lewis: A fines de la década de los 70, Estados Unidos aprobó la Ley de Prácticas Corruptas en el Exterior que prohíbe a las empresas estadounidenses el soborno de funcionarios públicos extranjeros. Nuestro Departamento de Justicia ha aplicado con vigor esa ley por lo que, en general, las empresas estadounidenses no incurren en esta práctica. En ese entonces pensamos que otros países nos emularían y trabajamos por intermedio de las Naciones Unidas y otras organizaciones para alentarlos a aprobar leyes similares. No lo hicieron. Las empresas de otros países han continuado la práctica de sobornar funcionarios públicos extranjeros, y donde se dan sobornos grandes se hacen los negocios. Las empresas estadounidenses pierden cada año miles de millones de dólares en negocios debido a estas prácticas desleales de competencia. Hemos trabajado durante 10 años con la OCDE y con otros países desarrollados para tratar de alcanzar un acuerdo en virtud del cual ningún país permita a sus empresas pagar sobornos.

P: Aparte de facilitar los negocios a las empresas estadounidenses, ¿qué pretende lograr esta convención?

Lewis: Es importante desde el punto de vista de un buen gobierno y del desarrollo económico. Los sobornos contaminan a los países en desarrollo; países en donde más se pagan sobornos. El soborno crea una situación que corrompe a los gobiernos de estos países, causa trastornos en sus sistemas económicos y, a menudo, resulta en la asignación inapropiada de la asistencia para el desarrollo que reciben estos países. Aunque nosotros en el Departamento de Comercio damos preferencia al efecto que el tratado tendrá en el comercio de Estados Unidos, hay en definitiva otros efectos que deberían preocuparnos.

P: A primera vista parece ser que las empresas estadounidenses muestran poco entusiasmo por esta convención internacional que combate la corrupción. En su opinión, ¿cuánto apoyo tiene esta convención entre las empresas estadounidenses y extranjeras?

Lewis: En lo que se refiere a Estados Unidos hay mucho apoyo del sector comercial, pero las empresas están renuentes a expresarse a favor de la convención porque el tema es muy delicado. Se trata de algo parecido a la ley contra boicots y algunos de nuestros tratados que imponen sanciones; la gente teme que si mencionan el asunto puede parecer que son corruptos o que algo anda mal con ellos. Así que lo han abordado mayormente a través de algunas organizaciones. Por ejemplo, la Mesa Redonda Empresarial y la Asociación Nacional de Manufactureros — ambos importantes grupos empresariales de Estados Unidos — han enviado cartas al Senado y la Cámara de Representantes de Estados Unidos en las que dan su firme apoyo a esta convención.

Las empresas de Estados Unidos apoyan la convención porque están perdiendo negocios como consecuencia de los sobornos. Al presentarse a licitación para un contrato de adquisición del gobierno de un país en desarrollo, pueden venir competidores de Europa y Asia y ofrecer sobornos multimillonarios en dólares. Las empresas estadounidenses saben que las leyes de Estados Unidos les prohíben proceder de esa manera.

Ahora bien, no todos los gobiernos extranjeros apoyan la convención de la OCDE, por razones obvias. Sus empresas han obtenido muchos contratos durante los últimos 20 años.

Hemos tenido que instar con firmeza a algunos gobiernos extranjeros a que suscriban la convención. Pero creo que la situación ha ido cambiando debido a varias razones. Una de ellas es que varios países claves han sufrido escándalos internos de corrupción política, lo que ha causado que reflexionen sobre si su oposición pública a esta convención internacional coincide con los deseos de los electores de su país. Además, algunas de sus empresas han decidido que el precio se ha vuelto demasiado alto. Algunos funcionarios de países en desarrollo han subido el precio, exigen más y más dinero y un porcentaje más y más alto del contrato. En lugar de uno o cinco por ciento, o varios cientos de miles o un millón de dólares, ahora piden sobornos de 20, 30 ó 40 millones de dólares. Estoy hablando de muchos dólares. Los sobornos socavan el margen de ganancias de estas empresas extranjeras. Creo que algunas de ellas ya han acudido a sus gobiernos para decirles que es preferible que todos se unan para erradicar esta práctica.

P: Los críticos de esta convención dicen que es un intento de parte de Estados Unidos para imponer su versión de la ética corporativa en todo el mundo. ¿Quiere responder a esta crítica?

Lewis: No creo que pueda negarlo absolutamente. No se trata sólo de ética corporativa, sino también un poco de ética gubernamental. Estamos firmemente convencidos de que la corrupción de funcionarios no es buena por muchas razones. Como país que supuestamente es líder del mundo, no sólo militarmente sino en cuestiones económicas, me parece apropiado que sea Estados Unidos el que inste a la adhesión a normas que apoyan el buen gobierno y las relaciones apropiadas de comercio e inversión.

Hemos hecho eso en muchas otras áreas. Se puede decir que todo el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) fue realmente una iniciativa del gobierno de Estados Unidos. Muchas de las normas vigentes hoy en el campo de la economía internacional son consecuencia de haber alentado e impulsado a la gente a establecer relaciones internacionales de una manera similar a sus propias relaciones internas. Cuando impera la ley, en lugar de tener a todos corriendo como vaqueros locos y salvajes del oeste, se tiene a gente o gobiernos o empresas que trabajan unidos bajo un conjunto de normas acordadas. Ello normaliza y estabiliza las relaciones económicas internacionales. Uso la palabra estabilizar intencionalmente pues somos de la opinión de que un factor significativo de la crisis económica asiática ha sido la corrupción y el amiguismo practicado por los gobiernos, las empresas y los bancos de los países que ahora sufren terriblemente en esta crisis. Quisiéramos ofrecer una estrategia que creemos es más saludable y más estable para todos.

P: ¿Cómo se pondrá en vigencia y se supervisará la convención de la OCDE?

Lewis: En la OCDE existe el Grupo de Trabajo sobre Soborno (en las transacciones comerciales internacionales) que ha negociado la convención. Todos los países miembros de la OCDE y otros que han querido suscribir el convenio (Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y Eslovaquia) han tenido un lugar en la mesa de negociaciones. Una vez la convención se ponga en vigor, ese mismo grupo iniciará un programa de supervisión de varios años. Recalco lo de varios años porque estoy consciente de que no es una varita mágica que hará que toda la corrupción desaparezca para febrero.

El grupo de trabajo sobre soborno comenzará a revisar todas las disposiciones para la aplicación de la ley de todos los países que han ratificado la convención. Si nos parece que algunas disposiciones no son adecuadas, le pediremos a los países que las mejoren. Así que vamos a usar un mecanismo de revisión paritaria. Enviaremos a equipos de expertos, la mayoría de ellos fiscales de casos criminales, para que visiten a cada país y observen los mecanismos organizativos y físicos establecidos para la aplicación de la ley. ¿En dónde se han ubicado dentro del ministerio de justicia? ¿Hay alguien a cargo de la aplicación de la ley? ¿Cuáles son los mecanismos investigadores y cuál es el presupuesto que se ha asignado a los esfuerzos contra los sobornos? Una vez concluida esa etapa, examinaremos los casos que traiga cada país. Hemos acordado cooperar en los enjuiciamientos y compartir información. Supongamos que una empresa estadounidense le dice al gobierno de Estados Unidos que cree tener información fidedigna sobre sobornos en el país en desarrollo X y que tres o cuatro empresas europeas toman parte en esos sobornos. Si nos parece que la información lo corrobora, se la daremos a los gobiernos europeos en cuestión, la llevaremos al grupo de trabajo de OCDE y les diremos que, la próxima vez que su equipo de revisión paritaria visite ese país, sigan sus actuaciones y averigüen qué hicieron con la información que se les proporcionó. ¿Llevaron a cabo una investigación? ¿Formularon cargos? ¿Enjuiciaron a los acusados?

P: ¿En qué se basa su confianza de que esto dará resultado?

Lewis: Algo que me alienta es que, durante las negociaciones, hablé con muchos fiscales de muchos de los países en cuestión. Eran parte de los equipos de negociación de sus países. Resulta ser que los fiscales en todas partes del mundo se parecen mucho. Están acostumbrados a entablar acciones judiciales contra empresas de sus propios países. Así es como se ganan la vida, a diferencia del ministerio de comercio que suele apoyar y promover a su comunidad empresarial. Es posible que tan pronto como estas leyes locales entren en vigor, presumiendo que se redacten de manera adecuada, se inicien los procesamientos contra sobornos. Esa fue la experiencia de nuestro Departamento de Justicia aquí en Estados Unidos. Nuestra ley se aprobó en 1977. Para 1978 habíamos hecho enjuiciamientos y algunas personas habían pagado multas. Creo que eso sucederá en varios países.

P: ¿Existe el peligro de que un país castigue a los que dan sobornos con un leve regaño, mientras que Estados Unidos impone multas severas?

Lewis: Creo que esa es definitivamente una cuestión que hay que considerar. La propia convención especifica que las multas deben ser, como mínimo, tan severas como las que se imponen a los sobornos dentro del país y que deben ser disuasorias. Deben ser más que un leve regaño. Si se tiene una corporación multimillonaria en dólares que da un soborno de \$50 millones, no se la puede multar con \$1.000. No se consideraría disuasoria de conformidad con las normas de la convención. De manera que habrá que mirar las multas que los jueces imponen.

P: Usted indicó que muchos países de la OCDE han aceptado con renuencia la convención antisobornos. ¿Qué incentivos puede proporcionar Estados Unidos para que otros países signatarios hagan cumplir la convención?

Lewis: Creo que el mayor incentivo es el conocimiento de sus propios intereses. Varias empresas se dan cuenta de que los sobornos cuantiosos están socavando su margen de ganancias considerablemente. Si les parece que ninguno de sus competidores da sobornos, estarán contentos de no darlos tampoco ellos y es lo que han dicho a sus gobiernos. El conocimiento de sus propios intereses es quizás el mejor mecanismo de aplicación que se tiene para cualquier cosa, particularmente en el terreno internacional donde no se tienen fuerzas policiales que combatan el soborno por todas partes y arresten a la gente a través de fronteras.

En cuanto a lo de influenciar negativamente, siempre está a nuestra disposición la función de la diplomacia pública. Si los países se niegan claramente a cooperar, en algún momento lo daremos a conocer públicamente. Hay algunos países en los que la dinámica política local hará que esa sea una táctica efectiva.

P: ¿Se tienen previstas algunas sanciones?

Lewis: No, no hay sanciones en esta convención. Hemos acudido a una mesa de iguales, apremiando y fastidiando una al otro.

P: ¿Tendrá la Organización Mundial de Comercio (OMC) una función en la aplicación de la convención de la OCDE?

Lewis: No, no en la puesta en vigor de la convención, pero la OMC tiene una función muy importante que desempeñar en otro aspecto del problema de la corrupción. La convención tiene como blanco a los que ofrecen, a los que dan sobornos. Necesitamos a la OMC para que nos ayude en el lado de la demanda, los países en desarrollo. En este momento, no hay nada que los regule. La mayor parte de los problemas ocurren en los contratos de compras del gobierno.

Hace años, la OMC estableció un acuerdo sobre contratos de compras del gobierno que debía normalizar esta área, pero no obligaron a todos a firmarlo. Hasta ahora son sólo 25 países, más o menos, los que han suscrito ese acuerdo — mayormente los mismos países ricos que pertenecen a la OCDE. Prácticamente, ningún país en desarrollo ha firmado el acuerdo. Estados Unidos ha propuesto que la OMC emprenda una “iniciativa de transparencia” en virtud de la cual un gobierno puede anunciar al público la licitación de los contratos de compras, divulgar las normas o criterios que regirán esos contratos de compras y celebrar públicamente la licitación. Si alguien objeta a la decisión tendrá donde apelar. Si la OMC tiene éxito en los próximos años, hará una importante contribución hacia la solución del problema. Entonces tendremos ambas tajadas del sandwich, los países desarrollados y los países en desarrollo.

LA CORRUPCION COMO PROBLEMA PERSISTENTE DEL DESARROLLO

Por J. Brian Atwood, director de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Estados Unidos, al mismo tiempo que encabeza la campaña de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para considerar como un delito el soborno por parte de compañías multinacionales, colabora con los países en desarrollo para reducir la posibilidad de que los funcionarios gubernamentales puedan exigirlo. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) es el principal agente del gobierno en este empeño. En este artículo su director, Brian Atwood, ofrece una perspectiva amplia de las políticas y programas de la agencia para desalentar el soborno.

Las condiciones económicas del mundo en 1998 indican que el camino hacia un crecimiento económico sostenido ha tomado algunas desviaciones inesperadas. Aún los países más grandes y poderosos no están protegidos de los derrumbes económicos y políticos que tienen lugar en otras partes. Las economías de todos los países prácticamente están íntimamente ligadas mediante el comercio electrónico, la Internet y el libre flujo de capital internacional. Sin embargo, las libertades de que goza la economía mundial tienen también un lado ominoso si se las emplea mal.

Los recientes trastornos en los mercados mundiales, con sus extendidas consecuencias económicas y sociales, pondrán a prueba la dedicación de los países en desarrollo a la economía de mercado libre y al gobierno democrático. Muchos de estos países pasan por una grave contracción de la actividad económica y trastornos sociales. Quizá uno de los factores que contribuye a ello es la ausencia de salvaguardias institucionales para proteger sus economías. Sin una estructura para el buen ejercicio del poder y el imperio de la ley y con las dificultades de reglamentos bancarios inadecuados, decisiones de inversión desatinadas, evaluaciones dudosas de los riesgos, procedimientos contables no transparentes y limitada sinceridad gubernamental, en los países en desarrollo surgen con frecuencia oportunidades para el capitalismo de compinches y la corrupción. Mientras las economías prosperaban éstas cuestiones parecían secundarias. Sin embargo, son cuestiones que frenan el crecimiento económico y el progreso social.

LOS EFECTOS DE LA CORRUPCION

En años recientes la corrupción ha tenido efectos devastadores en países como Nigeria, Indonesia y Rusia, ha corroído sus sistemas económicos y políticos. No es de sorprender que estos países ocupen los últimos lugares (los de mayor corrupción) en el Índice de Percepción de la Corrupción Internacional de 1998, publicado por Transparencia Internacional (TI); están clasificados como 81, 80 y 76, respectivamente, entre 85 países.

En Nigeria, el fallecido General Sani Abacha y sus compinches drenaron miles de millones de dólares de la industria petrolera, que es la principal fuente de riqueza del país y representa 80 por ciento del ingreso gubernamental. La desviación de fondos de las arcas nacionales llevó a un notable deterioro de la infraestructura y los servicios sociales y al borde del colapso a las refinerías de propiedad del estado. El ingreso per cápita, que había llegado a los 800 dólares en la década de 1980, ahora ha descendido a 300 dólares. Cuando este país, rico en petróleo, se vio ante la escasez de combustible y la depresión, el gobierno recurrió a una represión aún mayor para poder permanecer acomodado en su posición ventajosa. Sólo la muerte prematura de Abacha ha ofrecido una posible apertura para la reforma política y económica.

Otro ejemplo muy conocido de corrupción gubernamental, que socavó la economía nacional, se dio en Indonesia, donde los bancos estatales canalizaron dinero hacia proyectos en los que la familia y los amigos del presidente Suharto tenían intereses. En la década de 1990 los bancos dejaron que los atrasos en la amortización de deudas se acumularan sin control y burlaron el reglamento que impide la excesiva obtención de préstamos extranjeros. Por tanto, cuando el valor de la rupia cayó en 1997, todo el sistema financiero comenzó a derrumbarse. Las quiebras y los despidos en masa han vuelto a empobrecer a lo que muy bien podría ser la mitad de los 200 millones de habitantes de Indonesia.

Rusia ofrece un tercer ejemplo muy claro de corrupción que perjudica el desarrollo político y económico. La corrupción en Rusia, que vincula a una oligarquía de grupos financieros e industriales con funcionarios gubernamentales, ha distorsionado la privatización, ha socavado las reformas económicas, ha frenado el comercio y la inversión y ha

erosionado la confianza del público en las instituciones estatales. La debilidad de la economía, aunada a la reciente crisis financiera, ha dado un impulso político considerable a los ex comunistas y otros antagonistas de las reformas.

ALGUNAS MEDIDAS POSITIVAS

A pesar de este cuadro triste, muchos países están atacando los problemas subyacentes que dan pie para la corrupción. En Africa, por ejemplo, en Etiopía, Mozambique y Ghana se han celebrado en los últimos 18 meses importantes conferencias sobre el problema de la corrupción. Estas conferencias ofrecieron un foro para que los líderes africanos idearan estrategias innovadoras para luchar contra la corrupción, intercambiar información con otros países de todas partes del mundo e informar a la comunidad internacional sobre las medidas que ellos necesitan tomar para reducir la corrupción.

Paralelamente a estas iniciativas para toda Africa, varios países de la región han pasado de la retórica a la acción en la búsqueda de una solución a la corrupción. En Botswana, el Directorio sobre Corrupción y Delitos Económicos es un modelo para las instituciones encargadas de luchar contra la corrupción; ha examinado más de 4.200 casos de corrupción desde 1994. En Uganda la constitución estableció una Oficina del Inspector General, la cual tiene amplio mandato y facultades específicas para encarar la corrupción y debe presentar informes periódicos al parlamento. Existe un creciente consenso, tanto entre los países desarrollados como en los países en desarrollo, de que la lucha contra la corrupción promueve los intereses nacionales y económicos. Los comunicados expedidos en cumbres recientes de los líderes del G-7 y en reuniones de los ministros de desarrollo, censuran inequívocamente la corrupción porque debilita el sistema de comercio mundial, obstaculiza el desarrollo económico sostenible y entorpece el funcionamiento de las instituciones democráticas. La batalla contra la corrupción tiene actualmente una de las prioridades más altas en el temario de los organismos internacionales de desarrollo, lo mismo que en las organizaciones de préstamos.

Estados Unidos, por medio de las actividades de sus organismos de asuntos internacionales, está empeñado en combatir las prácticas comerciales corruptas y mejorar el mal funcionamiento de instituciones que permite el florecimiento de la corrupción. El soborno es una barrera contra el comercio que perjudica los intereses comerciales estadounidenses y socava el objetivo estadounidense de promover la democracia y el desarrollo económico en los países en desarrollo. Además, la frecuencia de la corrupción inhibe nuestra capacidad para impulsar la reconstrucción de economías donde existen importantes intereses de la política exterior.

RESPUESTA DE LA USAID

La USAID, como organismo de desarrollo, tiene gran interés en que el soborno no se convierta en cosa común. Por tanto, ha decidido que la lucha contra la corrupción, elemento clave de la estrategia de la administración Clinton para combatir el delito internacional, tendrá prioridad en su programa de desarrollo. “Todo delito internacional es local”, como se diría en otro contexto. Por consiguiente, toda solución a largo plazo del problema del delito internacional, incluso la corrupción, debe basarse, en última instancia, en el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, la participación de la sociedad civil y el establecimiento del imperio de la ley en cada país. Para que la lucha contra la corrupción tenga éxito no puede ser una cuestión tecnocrática, a corto plazo, sino que debe involucrar al público en una campaña sostenida a largo plazo.

La USAID diseña una estructura, en consulta permanente con otros donantes bilaterales y multilaterales, para hacer frente a la corrupción y a otras formas de actividad delictiva. Esta estructura se basa en muchas de las lecciones que hemos aprendido en nuestra labor con los países en desarrollo durante los últimos 35 años. Entra ellas, está, muy especialmente, el reconocimiento de que la inestabilidad política, las instituciones públicas débiles y la mala gestión de la economía crean un clima en el que florecen la corrupción generalizada y ciertos tipos de actividades delictivas y que estas consecuencias a su vez socavan el crecimiento económico, aumentan la posibilidad del fracaso estatal y alimentan las actividades del delito organizado.

Algunas de las principales actividades de la USAID incluyen:

Intensificar el conocimiento del costo de la corrupción. El empeño por elevar el conocimiento de los costos de la corrupción y movilizar la voluntad política para combatirla es componente esencial del programa de la USAID. La USAID apoya los esfuerzos para divulgar procedimientos y derechos, realizar encuestas sobre la percepción que existe de la corrupción, auspiciar grupos de estudio de integridad, promover organizaciones no gubernamentales que luchan contra la corrupción, fomentar la vigilancia cívica, suministrar capacitación en periodismo investigador, alentar esfuerzos del sector privado para prevenir la corrupción y abogar por la cooperación y las convenciones internacionales.

Fomentar el buen gobierno. La USAID trata de mejorar la transparencia y supervisión en el ejercicio del poder mediante sistemas integrados de administración financiera y capacitación y apoyo técnicos para instituciones de auditoría y organismos encargados de combatir la corrupción. La USAID también busca realinear los

incentivos para funcionarios públicos mediante códigos de ética y requisitos de divulgación financiera.

Fortalecer del sector judicial. La corrupción florece donde las instituciones del sector judicial — incluso la judicatura, los fiscales, los investigadores del cuerpo de policía y los colegios de abogados— son débiles e incompetentes para investigar y procesar actos delictivos. Para fortalecer estos sistemas los programas de la USAID apoyan la redacción de nuevas leyes penales y leyes contra prácticas corruptas, la capacitación de fiscales y jueces y el perfeccionamiento de la administración de los tribunales a fin de prevenir la alteración de documentos y reducir la demora en el examen de las causas.

Reducir el control gubernamental sobre la economía. Los gobiernos ejercen control considerable sobre la economía por medio de empresas estatales, licencias, aranceles, cuotas, restricciones de los tipos de cambio, subvenciones, adquisiciones gubernamentales y provisión de servicios gubernamentales. Estos controles frecuentemente crean oportunidades para el abuso y obstaculizan el crecimiento económico. La USAID procura reducir estas oportunidades mediante la liberalización de normas, eliminación de licencias, privatización y adquisiciones gubernamentales competitivas.

INICIATIVAS ESPECIFICAS DE LA USAID

Durante el último año la USAID ha tomado varias medidas para promover los esfuerzos contra la corrupción. Funcionarios basados en Washington establecieron un grupo de trabajo contra la corrupción que se reúne mensualmente para intercambiar información y coordinar la labor de las varias oficinas. Dada la naturaleza multi sectorial de la corrupción en el grupo participan funcionarios encargados de aspectos económicos y de aspectos democráticos. Un subcomité de este grupo de trabajo prepara las normas de la política para las actividades de la USAID contra la corrupción. Este otoño, el Centro para la Democracia y el Gobierno de la USAID terminó la preparación de un “Manual de la USAID para la Lucha Contra la Corrupción”, que puede obtenerse por correo electrónico dirigiéndose a: docorder@dec.cdie.org o por fax al teléfono (703) 351-4039.

La USAID apoya también la lucha contra la corrupción con una subvención a la organización Transparencia Internacional (TI). Esta subvención consiste en 2 millones de dólares para labores intensas contra la corrupción en nueve países y seminarios regionales sobre lecciones aprendidas. Los programas en los países comenzarán con un seminario sobre integridad a fin de promover el diagnóstico de grupo de los problemas de la corrupción y la elaboración de un plan de acción para combatirlos. Los países a los cuales se dirigirá esta subvención son Bangladesh, Benin, Bulgaria, Colombia, Ghana, Mozambique, Filipinas,

República Dominicana y Ucrania. La USAID también ha hecho un contrato con el Centro para la Reforma Institucional y el Sector Informal (de la Universidad de Maryland) para la preparación de cuatro estudios de casos prácticos de actuación acertada contra la corrupción, los cuales serán utilizados en los seminarios que TI organiza.

Las oficinas regionales de la USAID han ideado también varias iniciativas contra la corrupción. La Oficina para América Latina y el Caribe inició una evaluación de su II Proyecto Regional de Mejoramiento de la Administración Financiera, que utilizó 7 millones de dólares, durante cinco años, para mejorar la responsabilidad gubernamental y la administración financiera y tiene programado hacer un contrato complementario en 1999. El programa auspicia un grupo consultivo de donantes, publica un boletín mensual titulado “Responsabilidad y Anticorrupción”, patrocina las teleconferencias regionales llamadas “Responda con” y suministra apoyo técnico. Análogamente, la Oficina de Europa Oriental y los Nuevos Estados Independientes estableció un grupo de estudio para la lucha contra la corrupción, diseñó una estrategia contra la corrupción y asignó 900.000 dólares, durante dos años, para establecer un grupo consultivo de donantes, apoyar talleres de capacitación, apoyar ejercicios de evaluación y diseño de estrategia, crear un boletín y preparar informes y materiales para programas. La Oficina de Asia y el Cercano Oriente asignó 200.000 dólares para una evaluación y para el diseño de una estrategia regional contra la corrupción.

Además, la USAID coauspicia grupos de estudio sobre la lucha contra la corrupción con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para continuar y ampliar las discusiones de su convención contra el soborno firmada en diciembre de 1997. Y la Oficina Mundial de la Agencia coauspicia una conferencia internacional sobre la función del sector privado en la lucha contra la corrupción, que tendrá lugar en Washington en febrero de 1999.

El Inspector General de la USAID también ha fomentado los esfuerzos contra la corrupción en su labor con las Instituciones de Auditoría Suprema (SAI) en países en desarrollo. Estas instituciones son organismos de auditoría similares en muchos aspectos a la Oficina de Contabilidad General de Estados Unidos. Aunque pueden constituir la primera línea de defensa de los países en la lucha contra el fraude, el desperdicio, la mala administración y la corrupción, en muchos países éstas no tienen los recursos y conocimientos para cumplir con esta tarea vital. Para llenar este vacío, la oficina del Inspector General ofreció capacitación básica para el personal de las Instituciones de Auditoría Suprema en los países que reciben ayuda de desarrollo de la USAID.

EL DESAFIO DEL DESARROLLO

La corrupción es un problema mundial. Los países industrializados ciertamente no están inmunes contra las prácticas corruptas y recae sobre todos la responsabilidad de formar parte de la solución. Sin embargo, la corrupción parece extraer un costo más alto en los países endesarrollo y en las economías en transición, ya que son los que menos pueden soportar sus consecuencias. La corrupción impide que muchos países encaren sus problemas más graves, desalienta la inversión extranjera y nacional, socava la confianza del público en las instituciones y agrava los problemas presupuestarios, puesto que priva a los gobiernos de ingresos arancelarios e impositivos considerables.

Los recientes trastornos en los mercados financieros y en las economías de países en desarrollo subrayan la importancia de la transparencia en las instituciones públicas y en las decisiones gubernamentales. Los programas de la

USAID para fomentar el desarrollo sostenible y los objetivos de política exterior apoyan una gran variedad de actividades para combatir las causas de la corrupción.

Al apoyar tales esfuerzos, los países pueden llegar a ser mejores socios comerciales de Estados Unidos y atraer la inversión extranjera. Uno de los principales intereses de la política exterior de Estados Unidos es, también, promover el desarrollo democrático en todo el mundo. Cuando los gobiernos de los países en desarrollo apoyan programas que combaten la corrupción adquieren mayor legitimidad y se colocan en mejor posición para promover la estabilidad política y el desarrollo económico. Llegan a ser además mejores socios en el desarrollo, así como países en los que puede lograrse el desarrollo sostenible de largo plazo.

COMENTARIO

ESTRATEGIA DE PRINCIPIOS BASICOS CONTRA LA CORRUPCION

Por James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial

El Banco Mundial es uno de los críticos más clamorosos de la corrupción, desde que en octubre de 1996 su presidente, James Wolfensohn, expuso las políticas del banco contra las prácticas corruptas. Durante la reunión de 1998 que celebraron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en Washington, el señor Wolfensohn reiteró el compromiso del Banco de combatir la corrupción con vigor renovado. Destacó que la corrupción es una de las causas principales de la crisis financiera que aflige a Asia y a otras economías en surgimiento. En este artículo, Wolfensohn enuncia la estrategia del Banco para enfrentar la corrupción y advierte a los gobiernos de los países en desarrollo que al tolerar la corrupción arriesgan la ayuda y las inversiones del exterior.

Durante el último año, se ha dado mucha atención a las causas y las consecuencias de la crisis financiera mundial. No hay duda alguna acerca del sentido de urgencia que existe en lo que respecta a las discusiones sobre una nueva arquitectura financiera, mejores sistemas bancarios y vigilancia y análisis de riesgos mejorados. Todos estos son vitalmente importantes, y la cooperación en buscar respuestas comunes debe continuar.

Pero existe otra crisis a la que se ha prestado muy poca atención. La crisis humana. Cientos de millones de personas están en peligro de ser arrojadas nuevamente a la pobreza en los países gravemente afectados por disturbios económicos. Décadas de progreso social están en la balanza. Es una crisis que afecta a los niños al forzarlos a abandonar la escuela para trabajar en condiciones arduas y frecuentemente peligrosas. Es una crisis que hace que millones de personas se queden sin trabajo y que desgarran la cohesión y seguridad de la vida social. Es una crisis de la que hemos oído muy poco.

Esta crisis debe atenderse. Hay mucho que hacer, pero todas las estrategias tienen que empezar con el compromiso de crear economías y sociedades que sean abiertas, transparentes y, por último, responsables. Esto significa comprometernos a combatir el cáncer de la corrupción. No importa cuanta inversión y comercio fluyan en un país, y no importa cuan rápidamente crezca la economía, la estabilidad económica no puede arraigarse en un entorno subvertido por la corrupción. Ya sea que se trate de padrinazgo entre las grandes compañías y los funcionarios

del gobierno que toman las decisiones o de soborno a bajo nivel de funcionarios de aduana o jueces, la corrupción socava el imperio de la ley, estrangula el crecimiento económico y perjudica más gravemente a los pobres.

EL VERDADERO EFECTO DE LA CORRUPCION

Por muchos años, se creyó que el soborno y otras formas de corrupción eran herramientas eficaces y hasta necesarias para realizar negocios en los países en vías de desarrollo. Al engrasar las manos apropiadas, se pensaba, las firmas lograban obtener una ventaja competitiva. No es así. Estudios realizados por el Banco Mundial y otros muestran que lejos de lubricar la actividad comercial, el soborno en realidad incentiva el crecimiento de reglamentaciones excesivas y discrecionales. En pocas palabras, el soborno se alimenta de sí mismo, al producir capas y más capas de burocracia ansiosa de participar en la maniobra. La verdad es que en los países en que se reconoce que la corrupción es grande, las firmas pasan más tiempo con burócratas y funcionarios públicos negociando sobre licencias, permisos e impuestos.

Las pruebas también revelan que los países con niveles de corrupción notoriamente altos arriesgan quedar marginados en un mundo de rápida integración económica. Esto es tanto más aparente hoy. Muchos de los retos que enfrentamos hoy se deben, en parte, al padrinazgo, a requerimientos superficiales de divulgación y a un mantenimiento obscuro de los registros. Los mercados abiertos no pueden funcionar a puertas cerradas. Tanto las corrientes de capital privado como la ayuda oficial para el desarrollo son cada vez más exigentes con respecto al desempeño normativo y la integridad institucional. Los inversionistas tienen hoy demasiadas opciones, y están en mejores condiciones de mover su dinero a donde los riesgos de la corrupción son menos pronunciados. También los donadores oficiales, con presupuestos encogidos para la ayuda, han fijado un límite. El público bien informado y las cautelosas agencias de socorro e instituciones de fomento, procuran que sus inversiones en ayuda redunden en beneficios — en forma de reducción de la pobreza y desarrollo social — con el mismo rigor que los inversionistas privados procuran dividendos financieros. Uno de los mayores peligros futuros para la ayuda radica en la percepción que existe en los países donadores de que la

corrupción en los países beneficiarios resulte en que su ayuda se pierda en un pozo negro. Una vez más, son los pobres que sufren.

Nosotros en el Banco Mundial, así como otras organizaciones multilaterales, sabemos perfectamente que a pesar de la continua vigilancia y las medidas de auditoría e investigación más modernas, los proyectos que sostenemos no son inmunes a las presiones de la corrupción. Simplemente no hay manera de aislar plenamente del fraude los préstamos para proyectos y programas individuales, si el fraude está arraigado en el entorno en que éstos funcionan. Esto requiere esfuerzos continuados de parte del Banco para perseguir y enjuiciar el fraude, dondequiera que lo encontremos, y al mismo tiempo fortalecer las estructuras institucionales que por último terminarán con la corrupción en su origen. Será una lucha difícil, a largo plazo. Pero sin duda alguna, es una lucha que se puede ganar, y que debe ser luchada.

HACIA LA REFORMA GUBERNAMENTAL

Se han dado pasos importantes. La corrupción no es simplemente un problema del sector público nacional. Por cada persona que acepta un soborno hay una persona que lo da; muchas veces esto significa que agentes del sector privado sobornan a funcionarios de otros países. Los empresarios privados, dondequiera que operen y no importa cuáles sean las condiciones, deben seguir las normas más altas de honestidad. La iniciativa emprendida el año pasado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de criminalizar el soborno de funcionarios extranjeros, es un paso importante en esta dirección. Es esencial que haya progreso continuado en esta área.

Las preguntas son: ¿qué pueden hacer los gobiernos para reducir la corrupción, y cuál es el papel de las organizaciones internacionales como el Banco Mundial? Muchos desearían ver que el Banco Mundial utilice sus recursos y habilidades para librar unilateralmente a un país de la corrupción, de la noche a la mañana. Otros creen que el Banco, para ser serio, debe cortar por completo todo préstamo a los países, tan pronto haya señales de fraude. Pero nosotros no somos ni podemos ser, la policía del mundo. Tampoco es posible erradicar la corrupción de la noche a la mañana. Sin embargo, hay algunos pasos importantes que podemos y debemos dar para atacar las raíces causantes de la corrupción. ¿Cuáles son estos pasos?

Desde que asumí la presidencia del Banco Mundial, he viajado a más de 84 países en desarrollo. Puedo decir con certeza que la corrupción es un problema grave en algunos países pobres y en transición, no porque la gente no desee que haya integridad en la vida pública; más bien, la corrupción florece porque las condiciones son apropiadas. Por cierto, si examinamos la historia de Estados Unidos,

Inglaterra, o cualquier otro país industrial, vemos que todos los países han tenido que luchar contra una corrupción extrema. Esta batalla nunca termina. Pero hoy, en demasiados países en desarrollo, las instituciones gubernamentales que proveen las bases reguladoras esenciales de una economía saludable son débiles o no existen por completo. Las deficiencias en las reglamentaciones bancarias y financieras, en la administración de empresas, la recaudación de impuestos, los sistemas judiciales, los controles de auditoría, y en un número de otras áreas que crean transparencia en los asuntos económicos, corroen la confianza de los inversionistas y reducen la inversión estable, a largo plazo.

Las estrategias contra la corrupción tienen que empezar con el fortalecimiento de estas instituciones. En el año desde que el Banco Mundial dio a publicidad su informe sobre su política contra la corrupción, más de veinte países en desarrollo se han dirigido al Banco solicitando su ayuda para combatir el problema. Tenemos consultas con todos estos países y estamos trabajando para sostener las estrategias en un número de ellos. Específicamente, el Banco procura trabajar con los gobiernos que reciben préstamos en lo que respecta a la creación de instituciones a largo plazo; cambios estructurales, como terminar con los monopolios y otras distorsiones del mercado que ofrecen oportunidades para la explotación y la corrupción; asuntos básicos como la capacitación de empleados públicos en prácticas uniformes de adquisición y desembolso; y, naturalmente, la formulación de políticas económicas, como bajar las barreras arancelarias e introducir mercados de crédito competitivos que crean competencia y reducen la supresión de recursos económicos importantes. Estos cambios son absolutamente esenciales para crear mercados en los que se considera a la gente en primer lugar y se reduce el poder económico, jurídico y social intrínseco del fuerte sobre el débil.

Además de reformar el gobierno, debemos reconocer la influencia poderosa del escrutinio y la participación del público. Esto es importante porque apunta la luz no solamente sobre aquéllos que son corruptos sino también sobre aquéllos que luchan para traer integridad a la vida pública. El Banco, por intermedio de su Instituto de Desarrollo Económico (IDE), ha reunido a formuladores de políticas, periodistas y gente de negocios, muchas veces por primera vez, para desarraigar y exponer las fuentes de la corrupción. El Banco — mediante mecanismos como las encuestas para diagnosticar la provisión de servicios públicos y las prácticas comerciales, y la capacitación de jueces, parlamentarios, auditores y periodistas sobre cómo identificar y combatir la corrupción — está ayudando a las comunidades locales y los gobiernos nacionales a enfrentar la corrupción de una manera práctica. Sabemos que esto da resultado. Hubo un progreso real en Botswana, Uganda, Chile, Polonia y un número de otros países. La gente vive mejor debido a este progreso.

LA CONSIDERACION DEL FACTOR HUMANO

Este año en que conmemoramos el quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es importante recordar que el desarrollo tiene que ver con algo más que políticas e incentivos económicos. Solamente puede haber crecimiento económico si va acompañado de un progreso social dinámico y un discurso cívico abierto.

Las instituciones gubernamentales que definen el lugar que los ciudadanos ocupan en la economía, para que puedan funcionar, deben ser definidas por los ciudadanos. Hemos adelantado mucho en los años recientes. Los electores ya

no toleran la corrupción ni el mal uso de la confianza pública. En casi todos los países del mundo, la sociedad civil exige de sus líderes la rendición de cuentas. La comunidad internacional, incluso el sector privado, se une para poner integridad en los reglamentos que gobiernan los mercados mundiales.

Tenemos un largo camino por delante. Pero si recordamos que una economía mundial, si bien es mucho más que la suma de sus partes, de hecho está compuesta de gente que vive vidas individuales, tiene aspiraciones personales y afronta dificultades específicas, estaremos mejor capacitados para crear un mercado mundial en el que todos se beneficien.

□ FRENO A LA CORRUPCION: SUPRESION DE LOS SOBORNADORES

Por Frank Vogl, vicepresidente de Transparencia Internacional

“La realidad es que para aumentar al máximo las oportunidades en los crecientes mercados de Europa Central y Oriental y en los países en desarrollo, las compañías deben esforzarse para que se las vea como invitadas honestas, a largo plazo y dedicados”, dice Frank Vogl, presidente de Vogl Communications, Inc., y vicepresidente de Transparencia Internacional. Vogl sostiene que incluso las denuncias de pago de sobornos puede reducir la demanda de los productos de una compañía, hacer caer el precio de sus acciones y desatar investigaciones políticas y de la prensa.

Las compañías multinacionales comienzan a incorporarse a un movimiento mundial para combatir la corrupción. Si se hubiera sugerido esto hace cinco años se habría corrido el riesgo de caer en el ridículo. Hoy día, incluso las organizaciones más establecidas están participando en una enorme y difícil batalla contra el soborno.

Permítanme citar unos pocos ejemplos:

- Mark Moody-Stewart, presidente de Royal Dutch Shell, ha elaborado todo un nuevo código de ética empresarial para su compañía que sostiene plenamente el edicto de que Shell no participará en ninguna forma de prácticas corruptas.

- El presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, en declaraciones recientes a los ministros de hacienda y banqueros centrales de más de 170 países, pidió una nueva estructura de desarrollo fundada en “el buen gobierno, la transparencia, la voz, el flujo libre de información y un compromiso a combatir la corrupción”.

- Hans Engelberts, secretario general de Public Services International —la coalición mundial de sindicatos de trabajadores del sector público— dijo que ha llegado el momento de que los sindicatos pongan la cuestión de la corrupción en el centro del escenario “y comiencen a hacer algo al respecto”.

LA ATENCION SE CONCENTRA EN LA CORRUPCION MUNDIAL

El tratado contra la corrupción de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), es el foco del movimiento para terminar con el soborno por parte de las empresas multinacionales. Han firmado el tratado los 29

miembros de la OCDE y cinco países con mercados en surgimiento en América Latina y Europa Oriental.

Este acuerdo dará alcances mundiales a la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA) de Estados Unidos. Hasta ahora, Estados Unidos es el único país que considera los sobornos en el extranjero como ofensas criminales. Una vez que la convención de la OCDE entre en vigencia, concentrará la atención a nivel mundial en la corrupción de los dirigentes empresariales y laborales. En todas partes, las empresas enfrentarán sanciones penales en sus países de origen si sobornan a funcionarios extranjeros.

El acuerdo de la OCDE contra los sobornadores también da impulso a instituciones como el Banco Mundial en sus esfuerzos para convencer a los países en desarrollo para que fortalezcan sus leyes contra el soborno, creen instituciones eficaces contra la corrupción y, en general, tomen en serio la necesidad de reducir el abuso de la función pública para obtener ganancias privadas.

Transparencia Internacional (TI), una organización independiente y sin fines de lucro, con capítulos en más de 70 países, también está ejerciendo presión en el comercio, los gobiernos nacionales e instituciones internacionales.

TI trata de establecer un Índice de Propensión a los Sobornos (IPS) que probablemente clasificaría a los sobornadores principales al estudiar primero en sus países de origen a las empresas multinacionales que, en distintos grados, apoyan prácticas corruptas en sus negocios en el extranjero. El IPS complementaría el Índice de Percepción de la Corrupción de TI, que enumera a los países que aceptan sobornos. Si se lo elabora con responsabilidad, el IPS será políticamente explosivo en manos de los medios de comunicación y ayudará a aumentar la presión a las empresas para que sean más honestas en su comercio mundial.

Pero no son solamente las presiones externas las que traen cambios en los corredores del poder comercial. Shell ha buscado adoptar una posición más estricta contra los sobornos porque cree por encima de todo que así conviene desde el punto de vista comercial. Es difícil esperar que un empleado de una empresa sea honesto dentro de la misma y actúe con integridad hacia sus colegas cuando se lo alienta a usar sobornos y otras prácticas poco éticas para conseguir negocios.

La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero ha estado en vigencia durante la última generación y una cantidad de empresas estadounidenses han tenido que acostumbrarse a vivir conforme a sus cánones y prosperar. Por ejemplo, a pesar de la FCPA, que algunos dirigentes comerciales en Estados Unidos consideran una desventaja en su competitividad, 6 de las 10 empresas más grandes del mundo, según el volumen de sus activos en el extranjero, son estadounidenses.

El hecho de no poder ofrecer sobornos fuerza a las empresas mundiales competitivas a buscar métodos ingeniosos y éticos para ser competidores eficaces. Muchas de las firmas estadounidenses han encontrado estrategias útiles, y muchas otras pueden aprender de ellas.

HINCAPIE EN LA ADMINISTRACION CON BUENA REPUTACION

Aun cuando existe la percepción de que la corrupción en muchos de los países en desarrollo es extremadamente alta, debe considerarse el hecho de que Coca-Cola opera en todos estos países, y al hacerlo bien y sin pagar sobornos les está ganando a sus competidores. La compañía es sensible y meticulosa en la manera en que entra en nuevos mercados, selecciona sus asociados comerciales locales y se conduce en países extranjeros. La integridad es la clave de todas sus estrategias comerciales.

Coca-Cola hace los máximos esfuerzos por ser transparente en sus negocios, ganar apoyo público y desarrollar la clase de fuerza —de sus consumidores y del público en general— que hace sentir incómodos a los funcionarios públicos de alto rango para solicitar sobornos a esta empresa gigante. ¿Qué gobernante de cualquier país desea arriesgar un anuncio público de Coca-Cola de que la compañía está dispuesta a abandonar el país en vez de pagar soborno al jefe de estado? Hasta ahora, ninguno.

La realidad es que para aumentar al máximo las oportunidades en los mercados crecientes de Europa Central y Oriental y en los países en desarrollo, las empresas deben esforzarse por ser vistas como invitados honestos, a largo plazo y dedicados. Las empresas deben dejar bien sentado a los gobiernos anfitriones, clientes, proveedores y al público en general que buscan relaciones honestas, abiertas y de largo plazo.

Coca-Cola, por ejemplo, ha demostrado repetidamente en todo el mundo el reconocimiento de que para establecer su imagen se necesitan inversiones fuertes y consistentes en administración de buena reputación. Entrena a su personal para que aprenda las tradiciones, política y valores de la gente en todos los países en los que opera. Otorga

responsabilidades claves a ciudadanos de esos países y se asegura de que su imagen no sea nunca la de una empresa multinacional colonialista despiadada.

Y Coca-Cola va aún más allá. Participa plenamente en la mayoría de los países en los que opera, y apoya la educación, las artes y los servicios sociales de manera genuina y a largo plazo. Coca-Cola entiende que la clave de su éxito es su determinación de mostrarles a sus asociados comerciales que, no importa cuáles sean sus tradiciones y nacionalidades, la compañía valora la integridad y entiende lo que es asociación y respeto. Esta actitud gana la admiración de sus países anfitriones.

Otro ejemplo es Levi Strauss & Company, que vende ropas en todo el mundo y las confecciona en muchos países. Es una empresa que se rige por una serie de valores que influyen diariamente en sus estrategias mundiales. Comprende la importancia de asegurar que sus anfitriones en otros países tengan conocimiento de sus valores desde que empieza a establecer una nueva relación. Levi Strauss ha declarado audaz y públicamente como empresa: “No iniciaremos o renovaremos relaciones contractuales en países donde el entorno legal crea un riesgo irrazonable a nuestras marcas o a otros intereses comerciales importantes o impide seriamente nuestra capacidad de aplicar estas pautas”.

EL COSTO DE LAS PRACTICAS POCO ETICAS

El pago de sobornos es sólo uno de los aspectos en el terreno más amplio de la administración de buena reputación que preocupa a una cantidad cada vez mayor de firmas —compañías que verdaderamente creen que actuar de una manera ética es conveniente para los negocios y saben que ser consideradas poco éticas puede tener un alto costo. Las denuncias de falta de sensibilidad con respecto a los derechos humanos contra Shell, de pagar sobornos en Argentina contra IBM, y de explotar el trabajo de los niños contra Nike, pueden reducir la demanda de los consumidores, hacer que baje el precio de las acciones de la compañía, dificultar la contratación de nuevo personal de calidad, originar investigaciones políticas y periodísticas y distraer de sus cruciales tareas de operaciones a los gerentes de más alto nivel.

En vista de estos antecedentes, un número cada vez mayor de empresas en todo el mundo cada vez son más sensibles a los riesgos de ser expuestas como corruptas y a los méritos de hacer negocios con integridad. Combatir la corrupción es un proceso dolorosamente lento. Pero se hacen progresos, aun en lo que respecta a la inclinación de las empresas multinacionales las que están aplicando o consideran estrategias libres de soborno. Y ésas son buenas noticias.

LA CORRUPCION EN LOS CONTRATOS DE COMPRAS

Por Donald Strombom, presidente de IDBC

Los contratos del gobierno para la adquisición de bienes y servicios para proyectos de construcción tales como aeropuertos, presas y carreteras proporcionan inmensas oportunidades de sobornos, comisiones ilegales y otras retribuciones. En este artículo, Donald Strombom, ex jefe de compras del Banco Mundial, examina los efectos demolidores de la corrupción sobre el desarrollo y hace una evaluación sobria de las dificultades que se encuentran al tratar de resolver el problema. Strombom es presidente de IDBC, compañía de consultores que asesora y capacita a sus clientes para obtener contratos internacionales mediante la competencia inteligente y eficaz de conformidad con las reglas y no con prácticas corruptas.

La corrupción adopta múltiples formas: la variedad burocrática de menor cuantía, la corrupción de la policía y la judicatura y la corrupción del proceso electoral, son algunas de ellas. Pero, probablemente, ninguna está más extendida ni tiene un costo tan elevado como la relativa a las compras: la compra por el gobierno de bienes, obras y servicios. La razón es simple. Si prescindimos de los sueldos y las prestaciones sociales estatales, las compras representan normalmente la mayor proporción del gasto público en todos los niveles de gobierno. Tanto las sumas totales como las de los contratos individuales son inmensas y ofrecen oportunidades igualmente inmensas de sobornos, comisiones ilegales y otras retribuciones. El potencial de recompensa por la adjudicación de un solo contrato a un licitante determinado puede exceder el sueldo legítimo de toda la vida de trabajo de la persona encargada de la adjudicación. Las tentaciones son enormes y, en demasiados casos, el riesgo del castigo, relativamente pequeño.

Los proyectos de obras públicas, tales como aeropuertos, presas, carreteras, ferrocarriles subterráneos metropolitanos y abastecimiento de agua, siempre han proporcionado los casos de corrupción más espectaculares y los que han recibido más publicidad. La corrupción también se centra en la compra de artículos de mucho precio como flotas de autobuses, maquinaria pesada para construcción, aviones, turbinas y generadores, así como artículos de uso diario, como material de oficina, productos farmacéuticos, libros de texto o uniformes, que se compran en grandes cantidades año tras año.

Sin embargo, las prácticas corruptas evolucionan con las nuevas tendencias. La costumbre cada vez más generalizada de contratar consultores externos y adjudicar contratos a otras compañías para servicios de mantenimiento y de otra índole que anteriormente corrían a cargo del personal de la misma empresa, son sólo dos ejemplos de las nuevas oportunidades de corrupción. Tal vez el nuevo sector que presenta las mejores oportunidades, debido a la falta de familiaridad con lo que realmente entraña y a los numerosos contratos de gran valor que genera, es el de la tecnología de la información. Los casos más espectaculares y llamativos son aquellos en los que millones de dólares cambian manos en la adjudicación de un solo contrato o los que provocan la caída de gobiernos o partidos políticos, arrastrados por escándalos de sobornos que salen a la luz.

Sería un grave error pensar que la corrupción sólo se da en esos casos de gran magnitud y visibilidad. De hecho, se puede decir que esas son las situaciones más fáciles de controlar y vigilar, siempre que exista la voluntad y los medios de hacerlo. La forma de corrupción más difícil de controlar es la que está enraizada en la cultura y afecta a sistemas de compras del Estado en toda su extensión, desde el nivel más bajo del funcionario de contratos y el inspector en el terreno a los ministros o cargos más altos que tienen la última palabra en la adjudicación de contratos.

MODALIDADES DE CORRUPCION

¿Cómo se produce la corrupción en las compras? La idea más popular del soborno es la de un presunto contratista que llega a la oficina de un ministro o un alcalde con una cartera llena de dinero inmediatamente antes de adoptarse una decisión crítica para la adjudicación de un contrato, lo que es una caricatura divertida, pero un método torpe y mal avenido con la tecnología moderna. En la realidad, es más probable que sea un ingreso electrónico en una cuenta extranjera, acciones de una empresa, una beca de estudios en una universidad prestigiosa para un hijo o una hija. El hecho de que el beneficiario puede utilizar la ganancia para una causa meritoria hace la corrupción mucho más difícil de combatir. Pero el pago directo de contratista a cliente por la adjudicación de un contrato es sólo una de las modalidades hipotéticas de corrupción, no necesariamente la más común o más costosa.

El soborno se suele producir en una etapa mucho más temprana del proceso de compra y puede entrañar la inclusión de una empresa en una lista restringida de licitantes, por ejemplo, o la incitación a un cliente a redactar las condiciones de tal forma que quede prácticamente garantizada la adjudicación del contrato. La corrupción también puede ocurrir enteramente entre compañías rivales que se confabulan para hacer una licitación colusoria, sin que el cliente participe o esté siquiera consciente de lo que se trama. Las compañías acuerdan por adelantado quién va a presentar la licitación y qué oferta va a presentar, quién va a ganar y cómo se dividirán los beneficios. Para ilustrar lo complicado que puede ser eliminar la corrupción, la acreditación previa de licitantes por un cliente para asegurar que sólo las compañías con las calificaciones y solvencia necesarias puedan presentar ofertas facilita inocentemente la colusión de los concursantes deshonestos, ya que la lista de los concursantes acreditados se hace pública con antelación.

Lo más probable es que la forma más costosa y extendida de corrupción ocurra después de adjudicado el contrato. La corrupción no es un juego caritativo; los “ganadores” están decididos a recuperar el costo del soborno, para lo que recurren a una gran variedad de métodos. El primer paso, sobre todo en la licitación colusoria, consiste en inflar los precios de su oferta. El costo se puede recuperar más tarde, durante la ejecución del contrato, sobrefacturando la cantidad de bienes entregados o trabajos realizados, reduciendo la calidad del material utilizado en la construcción o entregando modelos de bienes más baratos y consiguiendo cambiar los pedidos en el contrato para aumentar la cantidad de bienes vendidos o trabajos realizados a costos unitarios sobrevalorados. Una vez más, la corrupción en la etapa posterior a la adjudicación de un contrato se puede hacer con el conocimiento y consentimiento de, al menos, algunas partes de la organización del cliente, o a través de iniciativas bien camufladas del contratista por sí solo.

Justo es decir, en descargo de los contratistas, que muchas de estas prácticas son intentos de protegerse contra las incertidumbres y riesgos que perciben en los sistemas de contratación de los clientes, más bien que corrupción deliberada. En ese sentido, una mejor gestión del riesgo y de las condiciones de contratación pudiera ser parte de un planteamiento para reducir las prácticas “corruptas”.

El debate en torno a quién es responsable de la corrupción en las compras en gran parte no viene al caso, ya que no existe una norma única. A veces la iniciativa claramente surge del cliente en forma de exigencias explícitas del director de un porcentaje concreto del precio de la oferta o de los inspectores que “certifican” cantidades incorrectas para el pago a los contratistas (esto pone de relieve otra dificultad en la lucha contra la corrupción: los clientes no son monolíticos, sino muchos individuos o grupos diferentes que miran por sus propios intereses). En otros casos, el licitante es el primero en ofrecer incentivos. La

mayoría de las veces, existe un cierto grado de complicidad entre el cliente y el licitante/contratista. Pero siempre, el contribuyente y el público en general son los que pierden.

LOS COSTOS DE LA CORRUPCION

¿Cuál es el costo real de la corrupción en las compras? Una forma de averiguarlo es comparar los precios reales de bienes y servicios similares prestados en distintas situaciones; por ejemplo, en contratos adjudicados mediante negociación directa o licitación restringida, en comparación con el concurso público, aparentemente realizado de debida forma (Esto no significa que los contratos adjudicados por negociación directa o licitación restringida nunca sean apropiados; en algunos casos, son los procedimientos preferidos. La comparación se debe hacer en casos en que es probable que éstos no sean los métodos más económicos o eficaces). Se suelen encontrar diferencias de precio del orden del 20% o el 30% y a veces considerablemente más elevadas. Estas comparaciones son, en el mejor de los casos, simples aproximaciones.

Se podría alegar que prácticamente es imposible encontrar un caso de referencia que esté completamente libre de la influencia de las prácticas corruptas y que las verdaderas diferencias de costo están, por tanto, subvaloradas. Cuando la corrupción es endémica, se puede decir sin temor a equivocarse, que añade probablemente un mínimo del 20% al 25% al costo de las compras del Estado. A raíz de un escándalo de corrupción que estalló en Milán hace varios años y dio lugar a numerosos enjuiciamientos penales y a un escrutinio más celoso de las prácticas de contratación pública, los costos unitarios de varios proyectos importantes disminuyeron en más del 50%, según un documento de trabajo del FMI titulado “Corruption, Public Investment and Growth” (Corrupción, Inversión Pública y Crecimiento), de Vito Tanzi y Hamid Davoodi. Con presupuestos de compras anuales de miles de millones o centenares de millones de dólares, esto ya supone “verdadero dinero”.

Si están en juego costos de esta magnitud, ¿por qué no se hace algo para evitar el despilfarro? Algunos justifican la falta de acción por el hecho de que “siempre ha existido, es parte del costo de hacer negocios”. Otros alegan que no es realmente un “problema”, ya que la corrupción genera beneficios económicos al “engrasar las ruedas” de burocracias ineficaces: ¿De qué otra forma se puede conseguir el oportuno despacho de aduanas, acelerar el pago de contratos y otros servicios similares? Y la realidad es que el soborno de los funcionarios extranjeros, por ejemplo, no es ilegal en muchos países; hasta fechas muy recientes, sólo en Estados Unidos estaba en vigor y se aplicaba legislación estricta para combatir las prácticas corruptas. El motivo de la inercia ha sido, probablemente, más que ninguna otra cosa, una combinación de la oposición de intereses muy fuertes que se benefician de la continua corrupción y una falta de conocimiento por parte del público de que las

prácticas corruptas y sus costos se pueden ciertamente reducir, aun cuando no se puedan eliminar por completo.

Un acontecimiento positivo es que ahora se toman importantes medidas para dejar bien sentado que la corrupción no es parte aceptable del proceso de compras del Estado. Varias organizaciones que funcionan en distintos sectores están organizando una campaña para aumentar la conciencia pública y facultar a los ciudadanos, extender el uso de prácticas correctas para las compras y sancionar a los infractores de normas establecidas.

ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS PUBLICOS DE COMPRAS BIEN CONCEBIDOS

¿Cuáles son las características de un buen sistema de compras públicas? Tiene que ser capaz de proporcionar los bienes y servicios que necesita el gobierno en el desempeño de sus funciones de manera oportuna y a precios justos; es decir, debe ser económico y eficaz. Debe dar amplia publicidad a las oportunidades de contratación. Los contratos se deben adjudicar a quienes pueden satisfacer las necesidades indicadas y las normas exigidas y presentan las mejores ofertas. Las normas deben ser claras y justas, el proceso transparente y los resultados previsible. La base de todo el sistema debe ser la idea de que los funcionarios públicos son responsables del uso debido de los fondos públicos y que no se deben enriquecer por administrarlos. Desgraciadamente, todos estos conceptos todavía no son aceptados o practicados universalmente y ahí yace una de las excusas o causas de la corrupción.

Una vasta experiencia internacional muestra que el mejor medio de lograr estas características deseables es un sistema basado en métodos debidamente diseñados de competencia entre abastecedores calificados de bienes y servicios. También existe acuerdo general en cuanto a los elementos principales de la licitación pública, que son los siguientes:

Notificación pública de las oportunidades de competir en concurso público;

Preparación de documentos que estipulen claramente las necesidades, describan el proceso de licitación y los términos y condiciones del contrato y establezcan los criterios para su adjudicación;

Presentación de pliegos secretos sellados, que se abrirán en presencia de los concursantes en un lugar y una fecha determinados;

Evaluación y comparación imparciales de las ofertas por evaluadores competentes sin la influencia o injerencia de los licitantes u otras partes;

Adjudicación del contrato al concursante que satisfaga todos los requisitos y presente la mejor oferta, según la definición de los criterios de adjudicación publicados.

HACIA UNA NORMA UNIVERSAL DE BUENAS PRACTICAS

Los gobiernos de muchos países y de todos los niveles han elaborado y aplicado con éxito procedimientos de compras basados en estos elementos fundamentales. Los principales bancos multilaterales de desarrollo —el Banco Mundial, los Bancos Africano, Asiático e Interamericano de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, entre otros— han adoptado normas de compras para los proyectos que financian. Para usar fondos de sus préstamos, el prestatario debe atenerse a las normas establecidas; los bancos supervisan sus préstamos para asegurar el debido cumplimiento de las normas. Todo incumplimiento de las normas puede dar por resultado la cancelación del préstamo.

En 1993, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) adoptó una ley modelo para la adquisición de bienes y servicios que sirviera a los países para evaluar y modernizar sus leyes y prácticas de compras. Esta ley modelo se formuló especialmente para ayudar a los países en desarrollo y en transición de economías dirigidas a economías de mercado a evitar la ineficacia, la ineficiencia y el abuso en las compras públicas como resultado de un marco legislativo inadecuado. Incorpora, prácticamente, todos los principios que habían elaborado los bancos multilaterales de desarrollo en sus normas de compras así como procesos administrativos y judiciales de examen de decisiones de compras, lo que supone un paso importante hacia la elaboración de normas y procedimientos internacionales.

El principal éxito en este aspecto ha sido la elaboración en 1994 del Acuerdo sobre Adquisiciones Estatales que se firmó en Marrakech como parte de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Al Acuerdo, que entró en vigor para los países signatarios en enero de 1996, se le conoce más frecuentemente como normas de adquisición de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A los gobiernos miembros de la OMC se les insta a adherirse a este acuerdo, aunque no están obligados a hacerlo. Se adhieran o no al acuerdo, sus normas y procedimientos son lo que más se acerca a una normas universales de buenas prácticas.

Al mismo tiempo, los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se unieron para promover la adopción de leyes nacionales, similares a la Ley de prácticas extranjeras corruptas de Estados Unidos, que clasifican como delito y penalizan con graves sanciones el soborno de funcionarios del Estado, bien sea dentro del país o en el extranjero, y otras formas de corrupción en las compras. En 1996, la Organización de los Estados Americanos aprobó una Convención Interamericana sobre la Corrupción. El mismo año, la Cámara de Comercio Internacional propuso normas de conducta contra la

corrupción para uso de las empresas y medidas correspondientes para los gobiernos. De repente, gran parte del mundo oficial y empresarial parece haber decidido que es preciso hacer algo para combatir la corrupción.

Transparencia Internacional ha desempeñado una función primordial al aumentar la percepción del público respecto a la magnitud del problema y organizar campañas populares contra la corrupción. Su influencia ha sido la fuerza motriz de muchas de las campañas de reforma que se llevan a cabo en todo el mundo.

¿Significan todas estas medidas positivas que se están adoptando simultáneamente que el fin de la corrupción en las compras está próximo? Lamentablemente, no; pues, si bien las normas imponen orden y principios acertados al proceso, los corruptos recalcitrantes todavía pueden hallar los medios de eludirlas y obtener sus comisiones ilícitas. Por ejemplo, los bancos multilaterales de desarrollo dedican una parte considerable de personal y presupuesto administrativo a supervisar cada operación crediticia y, sobre todo, a vigilar y aprobar los procedimientos y decisiones de compras. Sin embargo, algunos casos que han salido a la luz recientemente permiten suponer que 20% o más de esos recursos se pueden perder en algunos países por “filtraciones”, eufemismo por fondos que, a través de prácticas corruptas, terminan en los bolsillos y las cuentas bancarias personales de funcionarios.

Incluso antes de que se hiciesen públicos estos cálculos, las instituciones financieras internacionales habían adoptado medidas para reforzar su capacidad de combatir la corrupción. Ampliaron sus normas de compras para incluir prohibiciones explícitas contra el fraude y la corrupción e imponer sanciones estrictas en casos en que se descubran estas prácticas. Estas sanciones pueden consistir en denegar contratos a los infractores, prohibirles participar en licitaciones futuras para contratos financiados por los bancos, negarse a pagar contratos adjudicados indebidamente y, en casos extremos, cancelar los préstamos. Además de su supervisión de normas de proyectos y requisitos de auditoría financiera, los bancos multilaterales de desarrollo contrataron a empresas externas para realizar auditorías de compras, a fin de determinar si los prestatarios observaban estrictamente sus normas y procedimientos.

Junto con estas medidas más estrictas de vigilancia y supervisión de proyectos, los bancos multilaterales de desarrollo están adoptando otras medidas para garantizar que los prestatarios realmente comprendan y puedan aplicar correctamente buenos procedimientos de compras. Por ejemplo, el Banco Mundial exige ahora evaluaciones regulares de las normas de compras de sus prestatarios y de su capacidad orgánica de aplicarlas debidamente. La conformidad con las prácticas aceptadas y la prueba de corrupción son los dos aspectos claves en los que se concentra la investigación. Estas evaluaciones de las compras de los países, que se realizan en colaboración con

el país prestatario, constituyen la base del diseño y financiamiento de los programas de asistencia técnica necesarios para establecer competencia profesional.

SE INTENSIFICA LA LUCHA

La experiencia de las instituciones financieras internacionales y otras demuestra uno de los axiomas de las compras; la corrupción no se detiene o reduce sólo con buenas normas. Cada vez es más obvio que se necesitan otros esfuerzos concertados para tener un efecto significativo sobre las prácticas corruptas. Todo el mundo debe estar consciente de que quebrantar las normas es un acto ilegal que será descubierto y castigado. Esto requiere sistemas de vigilancia y auditoría eficaces así como organismos de aplicación con voluntad y capacidad de adoptar medidas contra los infractores, sea cual sea su posición. Requiere una judicatura incorruptible y capaz de dictar y hacer cumplir condenas. Exige también la formación de conjuntos de profesionales de las compras libres de injerencia política en sus decisiones de adjudicación de contratos. Es preciso limitar las tentaciones que puedan tener estas personas de caer ellas mismas en prácticas corruptas ofreciéndoles remuneraciones razonables que les compensen por su honradez. En resumen, la reducción de la corrupción puede exigir nada menos que una reorganización total de la administración pública y del sistema de gobierno.

Para luchar contra la corrupción se necesitan ideas originales y criterios innovadores. Un acontecimiento prometedor es el movimiento para llevar la transparencia a los procesos de compras dirigido por grupos de ciudadanos a los que no les divierte que los funcionarios del Estado se enriquezcan a su costa. Hasta ahora, su labor se ha concentrado principalmente en reclutar ciudadanos que piensan igual que ellos y en dar publicidad a los casos de corrupción, pero estos grupos suelen carecer de medios para ahondar de manera sistemática en el proceso de reforma. Se deberían diseñar medios para que ellos, como auténticas partes interesadas, desempeñen una función más activa en la vigilancia y verificación de la limpieza de los procesos de compras. La dificultad está en cómo lograr que realicen una labor significativa sin caer ellos mismos en la corrupción.

La complejidad de esta empresa no se debe tomar como excusa para no hacer nada. Muchos órganos públicos ya han realizado importantes adelantos en la reducción de la corrupción y se ha obtenido bastante experiencia para señalar con cierta garantía los tipos de medidas que se necesitan y que darán resultado. La reacción del público frente a la corrupción probablemente nunca ha sido más fuerte, en parte, porque cada vez es más evidente que el público es el principal perdedor si continúa este lacra.

No hay mejor momento para movilizar las fuerzas en un intento serio de limitar la corrupción en las compras. Pero las reformas se deben realizar con expectativas realistas en cuanto al tiempo y los recursos que exigirá el empeño.

Tendrán que pasar años antes de lograr beneficios duraderos, y los esfuerzos sostenidos deben ser commensurables con el problema. Sería una tragedia si las buenas intenciones sólo estuvieran respaldadas con medidas tímidas para salir del paso, que permitan que continúe como siempre el problema y lleven el desánimo al espíritu de los reformadores.

EL PACTO DE INTEGRIDAD: UNA SALIDA DE LA TRAMPA DE LA CORRUPCIÓN

Por Michael Wiehen y Carel Mohn

La organización sin fines de lucro Transparency International (TI) fue fundada en 1993 por financieros y empresarios dedicados a la premisa de que debía erradicarse la corrupción de los mercados mundiales. Durante sus cinco años de existencia, TI ha transformado esa noción de un concepto marginal a una prioridad del Banco Mundial y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), compuesta por 29 países desarrollados. TI ha elaborado lo que llama su Pacto de Integridad, un programa concreto dirigido a excluir la corrupción de los contratos de compras gubernamentales que involucran a compañías multinacionales y a los gobiernos de los países en desarrollo. Hasta ahora se han ejecutado pactos de integridad en tres países latinoamericanos. El presidente del capítulo alemán de TI, Michael Wiehen, y el funcionario de prensa del secretariado internacional de TI en Berlín, Carel Mohn, explican en este artículo cómo funcionan esos pactos.

Es una pesadilla para todas las compañías, particularmente si se cuentan entre las más competitivas del mercado. La fase de preselección en el proceso de licitación de una compra pública ha quedado atrás, y las negociaciones del contrato con el gobierno y con las instituciones financieras se han completado con éxito. Súbitamente una serie de problemas imprevistos comienzan a salir a la superficie. Funcionarios públicos de menor jerarquía comienzan a cuestionar detalles del contrato y demandan renegociar aspectos técnicos. Las licencias y permisos necesarios para comenzar a dar cumplimiento al contrato —simples formalidades como afirmaron los representantes del gobierno justo antes de la firma del contrato— súbitamente están trabados en una selva burocrática aparentemente impenetrable. Y para su sorpresa, usted descubre que incluso los funcionarios de más alto rango del gobierno comienzan a cuestionar la validez del proyecto. Después de haber invertido millones de dólares y miles de horas de personal en un proyecto de esa importancia, todo parece quedar súbitamente en ruinas. Y la solución para salvar al proyecto de venirse abajo también comienza a salir a la superficie: pagos extras o, simplemente, sobornos.

Al presentarse a las licitaciones de proyectos importantes, las compañías generalmente tienen un fuerte interés en evitar precisamente eso. Una compañía que puede depender de la calidad de sus productos simplemente no tiene interés en entrar en un campo donde no hay responsabilidad, no hay

perspectivas de hacer cumplir los contratos y no hay certeza acerca del comportamiento de los clientes, competidores o contrapartes en el gobierno. En los mercados distorsionados por la corrupción, las compañías enfrentan el problema del cautivo: aunque podría ser beneficioso para todos los competidores ponerle fin a la corrupción, ninguno quiere ser el primero en actuar por temor a perder el contrato ante un competidor menos escrupuloso.

La convención de la OCDE que probablemente entrará en vigencia en enero próximo desea cambiar esa situación, al crear un nivel un terreno de juego parejo para todos en el mercado y dar seguridades creíbles de que el soborno de un funcionario gubernamental en el extranjero será procesado como delito en todos los países de la OCDE. Aunque esta estructura internacional puede considerarse como un adelanto importante y una victoria para quienes han venido pidiendo desde hace mucho tiempo que se ponga fin al negocio imprudente de exportar sobornos del norte hacia el sur, el cambio no vendrá de la noche a la mañana. Llevará tiempo hasta que la corrupción extranjera sea procesada judicialmente con el mismo vigor y uniformidad en todos los países industrializados. Y en el futuro inmediato y a mediano plazo, la convención de la OCDE sólo abordará parcialmente la ambigüedad e incertidumbre que existe en los mercados que tradicionalmente han estado bajo las nubes oscuras de las prácticas corruptas.

En esa situación, una estrategia de caso por caso para atacar la corrupción podría resultar más eficaz y ciertamente daría a las compañías más seguridades de que pueden recoger los beneficios de eliminar la corrupción sin arriesgarse a ser el que actúe primero.

EL PACTO DE INTEGRIDAD DE TI

El Pacto de Integridad de TI (TI-IP) trata de lograr dos objetivos:

— permitir a las compañías que se abstengan de sobornar brindándoles seguridades de que sus competidores tampoco recurrirán al soborno, y que los organismos de compra de los gobiernos emprenderán medidas para prevenir toda forma de corrupción, incluso la extorsión, y seguirán procedimientos transparentes;

— permitir a los gobiernos que reduzcan el alto costo y el impacto perjudicial de la corrupción en las compras gubernamentales.

Un gobierno podría desear comenzar con el establecimiento de una o varias “islas de integridad” en las que serían eliminadas las prácticas corruptas con respecto a proyectos selectos o para todos los proyectos de un sector, mediante acuerdos entre el gobierno y las compañías interesadas en participar en la licitación de servicios o de provisión de bienes. El concepto del Pacto de Integridad también podría emplearse en situaciones similares, por ejemplo cuando un gobierno, como parte de su programa de privatización, invita a los interesados a hacer ofertas para la adquisición de bienes gubernamentales, o licencias de telecomunicaciones, minería o de explotación forestal.

El Pacto de Integridad funcionaría de la siguiente manera: cuando un gobierno, al invitar a los contratistas o proveedores de bienes y servicios a presentar propuestas para un contrato específico, les informa que sus ofertas deben contener el compromiso firmado personalmente por el presidente o funcionario ejecutivo principal de la empresa interesada de que no se ofrecerá ni pagará soborno alguno en relación con este contrato. Esto cubre, desde luego, todas las etapas del proceso de adquisición así como la fase de ejecución. El gobierno, por su parte, se comprometerá a impedir el arreglo de precios y la aceptación de sobornos por sus funcionarios, y aplicará normas de compra transparentes. En términos legales, estos compromisos no son otra cosa que un compromiso de invocar y respetar las leyes existentes en el país. Se espera que el compromiso explícito y el modo de operación establecido por el mismo puedan tener una influencia importante en la realidad política y empresarial.

Las sanciones previstas para las violaciones, y el sistema de vigilancia instalado, bien podrían ir más allá del sistema legal existente. Los licitadores que violen su compromiso de no sobornar estarán sujetos a sanciones significativas, como retiro o pérdida del contrato, compensación por daños (al gobierno y a los competidores interesados) y la renuncia al depósito de seguridad de la licitación. El gobierno también podría excluir al ofensor de todo negocio con el gobierno durante un período apropiado. Al facultar a los licitadores perdedores que tienen pruebas de corrupción por parte de sus competidores o funcionarios del gobierno, a que impongan ellos mismos las sanciones (a través de los tribunales o mediante arbitraje internacional), se aumentará su confianza en la integridad del proceso como un todo.

Debido a que la compañía licitadora actúa a través de muchos empleados y agentes, el compromiso del ejecutivo principal (y también por la propia protección del ejecutivo) debería llevarse a la práctica mediante un programa de cumplimiento que asegure que todos los empleados y agentes observarán la promesa de no ofrecer sobornos. En los casos en que una compañía ya tenga en vigencia una

política escrita contra los sobornos, puede presentar una copia de esa política junto con el programa de aplicación que acompaña a esa política. Si la compañía no tiene una política de esa clase, o no tiene un programa escrito de cumplimiento, puede presentar una copia del programa de cumplimiento establecido para ese contrato en particular.

Una de las claves consiste en la transparencia en relación con los pagos a agentes y otras terceras partes respecto al contrato. Desde luego, hay razones buenas y válidas por las cuales los agentes deberían prestar servicios legítimos. Sin embargo, las comisiones de los agentes son un camino tradicional para ocultar los sobornos. Por lo tanto, el Pacto de Integridad contempla un requisito de que todos los pagos anteriores y los que se intenten en el futuro a terceras partes sean dados a conocer en la etapa de licitación, y que sean registrados y dados a conocer oficialmente durante la etapa de ejecución por la empresa que gana la licitación, con certificación apropiada del ejecutivo principal.

Una segunda característica del Pacto de Integridad es la participación del ejecutivo principal, personalmente o a través de otros gerentes importantes apropiados. El procedimiento requiere que personalmente certifiquen las cantidades de los pagos a terceras partes. Se les requerirá que participen personalmente, a fin de que no puedan aducir desconocimiento de las prácticas incorrectas, como ocurre con frecuencia. Este requisito es reforzado por las provisiones de cumplimiento que el ganador de la licitación debe tener en vigencia normalmente.

AVANCE HACIA LA APLICACION

Aun cuando TI lo ha discutido una cantidad de países desde su concepción a comienzos de 1993, este método fue presentado en unos pocos casos bastante distintos en América Latina: en un proyecto de rehabilitación de una refinería en Ecuador (1994), en una versión modificada de la privatización de las telecomunicaciones en Panamá (1996) y en las compras provinciales del gobierno de Mendoza en la Argentina (1997); otras iniciativas están en diversas etapas de ejecución.

Si bien el concepto del Pacto de Integridad tiene el respaldo de instituciones financieras internacionales importantes —el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, y los representantes de los bancos regionales de desarrollo lo han respaldado. Transparencia Internacional enfrenta hoy el desafío de probar que el concepto se puede aplicar en una base más amplia y que ha madurado más allá de la etapa de proyecto piloto. Numerosas compañías —muchas de ellas las principales en sus respectivos sectores— han expresado su gran interés de tomar sólo el método orientado hacia proyectos que el concepto del Pacto de Integridad está propagando. Han visto demasiadas campañas contra la corrupción dirigidas por los gobiernos que han comenzado y terminado sin lograr cambios sustanciales. La sociedad civil también está dispuesta a trabajar con proyectos concretos

del Pacto de Integridad, quizás en la forma de un Capítulo Nacional de TI, que vigilaría la evaluación de licitaciones y la selección del ganador de la licitación. Con el apoyo del sector privado, de la sociedad civil y de las instituciones financieras, ahora depende de los gobiernos demostrar que están dispuestos a manejar las cosas de manera diferente, por lo menos en proyectos individuales de gran envergadura.

CAPACITACION DE PERIODISTAS PARA REFRENAR LA CORRUPCION

Por David Pezzullo, consultor de medidas contra la corrupción, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial

La corrupción es una realidad generalizada en muchos países en desarrollo, algo que trasciende la política y elude los mejores programas y soluciones rápidas. Reducirla requiere un esfuerzo intenso y prolongado que incluya una prensa emprendedora y libre, afirma David Pezzullo. Pezzullo ha sido periodista investigador del diario La Prensa de Nicaragua, órgano firmemente en oposición a la corrupción durante la dictadura derechista de Anastasio Somoza, durante el régimen sandinista izquierdista, y el actual gobierno democrático. Actualmente elabora y dirige programas contra la corrupción, así como de capacitación de periodistas, en el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial.

Las pruebas reunidas por el Banco Mundial y por Transparencia Internacional sugieren en forma creciente que el padrinazgo, el nepotismo, el soborno — la corrupción en pequeña y gran escala — más que lubricar, lijan hasta la maquinaria estrictamente económica de la sociedad. El costo de la corrupción a la subyacente cultura social y política es más difícil de medir. Sin embargo, si se lo juzga según la estabilidad política, la cohesión social, y el respaldo ciudadano al estado, el costo es inmenso, particularmente en el mundo en desarrollo.

¿Pero de dónde pueden venir los cambios necesarios para refrenar la corrupción, en la actitud y la conducta subyacentes así como en las instituciones? ¿Y qué puede hacer la comunidad mundial para estimular eficazmente un cambio pacífico?

Al asumir la corrupción una posición conspicua en el desarrollo, se hace más evidente la función de la prensa para refrenarla. A la prensa, que por lo general es la primera en exponer los actos de corrupción, muchas veces también se le pide que haga más porque se necesita hacer más. A los medios informativos se les pide que exijan reformas y que encabezen el esfuerzo para prevenir la corrupción. Hay quienes arguyen que esto es inherentemente peligroso, que los medios informativos no deberían asumir las responsabilidades reservadas para el gobierno y la sociedad en general. Se dice que la prensa no tiene los medios para pasar eficazmente más allá de su función tradicional de exponer malversaciones. Y que no es lo suficientemente responsable para encabezar las reformas.

En lo que sigue, me refiero brevemente al papel cambiante de la prensa con respecto a la corrupción en Nicaragua y

Africa Oriental. En Nicaragua, observé directamente el poder que tienen los medios informativos investigadores para exponer la corrupción, así como la impotencia de los medios para ponerle fin. Es posible que una de las soluciones de este dilema lo sean los programas de capacitación periodística que auspicia el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Estos programas han empezado a mostrar resultados positivos en la oposición a las prácticas corruptas en Africa Oriental y, el instituto tiene planes para aplicar las lecciones allí aprendidas a programas similares en Nicaragua y otros países de América Latina.

LA EXPERIENCIA DE NICARAGUA

La prensa nicaragüense, particularmente durante la dictadura de Somoza, fue el refugio de las esperanzas democráticas en un mar de represión y corrupción. A partir de los años cincuenta, Pedro Chamorro hizo que el diario La Prensa fuese la voz de la oposición a los abusos del régimen de Somoza y se convirtió en el líder de la sociedad civil en su oposición a la dictadura. La oposición que fomentó fue de base amplia, al abordar cuestiones políticas, económicas y sociales.

El asesinato de Chamorro, en 1978, incitó a una insurrección popular que trajo al poder al régimen sandinista. Los sandinistas adoptaron el idioma de la reforma, pero gobernaron por la fuerza y utilizaron su poder para enriquecerse, muy parecido a como lo había hecho Somoza. Violeta, la viuda de Pedro Chamorro, se convirtió en líder de la oposición pacífica a los sandinistas, y el diario La Prensa, un tercio del cual le pertenecía, una vez más reanudó la lucha contra la corrupción y represión, a pesar de una censura estricta.

En 1990, Violeta Chamorro asumió la presidencia de Nicaragua luego de una elección libre, pero la democracia no barrió la telaraña de los viejos hábitos de usar el poder para obtener ganancias personales que había existido durante siglos. Los programas financiados por donadores internacionales para reformar las instituciones y la economía para que sirviera a todos los ciudadanos y para refrenar la corrupción, fueron entorpecidos o tergiversados por el padrinazgo, el nepotismo y el abuso del poder.

El gobierno seguía reflejando el arreglo colonial subyacente, en el que el gobernador entrante distribuía entre sus

defensores tierras y tributos tomados de aquéllos que no eran sus partidarios. En términos económicos, esto significaba que la mayoría de los contratos del gobierno estaban arreglados de antemano, las llamadas a licitación típicamente eran una farsa, y hasta los esfuerzos de reforma, como la privatización, se tergiversaban para enriquecer a los miembros de ciertos grupos. Las personas influyentes gozaban de exenciones impositivas y arancelarias, contratos suculentos y préstamos leoninos, que eliminaban del mercado a los empresarios pequeños y medianos y le pasaban los altos costos al público mayormente empobrecido. El poder judicial era demasiado débil para imponer las pocas leyes que prohibían conflictos de interés y negocios fraudulentos. Y el parlamento era demasiado parcial para modernizar la legislación en forma efectiva. En esencia, la oportunidad que Nicaragua tenía para crear una sociedad estable era socavada por la corrupción generalizada.

PARA REFRENAR LA BESTIA

Nosotros, los de La Prensa, empezamos a producir reportajes de investigación periodística basados en sólidas pruebas documentadas que detallaban cómo, por ejemplo, se construyeron hospitales a un costo de solamente 20 millones de dólares con un préstamo de 40 millones de dólares hecho por España. Una vez que tuvimos concretados un número de casos sólidos, ayudamos a presentar pruebas a la auditoría general del país para su mayor escrutinio. La mayoría de estos casos fueron dados a publicidad por los medios informativos internacionales, lo que aumentó la presión para que el gobierno realizara una rendición de cuentas plena. En el proceso, nosotros, junto con periodistas de otros órganos noticiosos y un número de reformadores dentro y fuera del gobierno, logramos describir el mecanismo con el que se malversaba o desviaba la generosa ayuda extranjera.

Los reportajes de La Prensa generaron indignación pública pero poca reforma de gran alcance. Solamente podíamos insinuar cómo se tergiversaban decisiones políticas claves para redundar en ganancias monetarias personales y se socavaba el proceso electoral con dinero sucio de la campaña política.

Hubo un número de otros casos en América Latina en los que periodistas como Roberto Eisenmann, en Panamá, y Jacobo Timmerman, en Argentina, resistieron al gobierno arbitrario. Sin embargo, ninguno de estos esfuerzos logró generar gestiones sistemáticas de reforma.

Varios donadores extranjeros — entre ellos la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos — financian programas de capacitación de periodistas, principalmente para los medios impresos. Estos programas familiarizan a cientos de periodistas locales con las técnicas de reportaje y normas éticas más modernas, pero la interferencia de parte

de propietarios y directores de periódicos en los programas políticos que acompañan al respaldo financiero sigue siendo un impedimento al reportaje fidedigno. En esencia, los conflictos de interés al nivel más alto comprometen la objetividad de la prensa. Los intentos de modernizar los medios informativos reflejan los esfuerzos de modernizar al estado, un proceso dispareja y lento.

Pero los cambios están en camino. Se ha publicado en Nicaragua un número de encuestas acerca de la corrupción, que revelan que se percibe un nivel alto de soborno en la policía, las escuelas, los hospitales y clínicas, los tribunales y en el parlamento. Para diciembre de 1998 se tiene programado celebrar en Nicaragua el primer cursillo práctico sobre Integridad Nacional, con el fin de reunir una extensa gama de partes interesadas con el propósito de desarrollar planes de acción para refrenar el robo de los recursos de socorro y ayuda para la reconstrucción luego del huracán Mitch. Los planes de capacitación de periodistas incluyen la enseñanza de las posibilidades de reunir información de la Internet y la necesidad de una doble verificación de las fuentes de información; se les advierte que no deben publicar rumores infundados o comunicados de prensa sin contexto. Se alienta a los periodistas a elevar su sentido del profesionalismo por encima de las lealtades políticas y a compartir la información con sus contrapartes de los medios informativos competidores. En el cursillo práctico se organizará discusiones acerca de las leyes de prensa anticuadas que conceden a las autoridades vastos poderes para silenciar a los reporteros.

Se reunirá a los periodistas nicaragüenses con líderes de los sectores gubernamentales y privados con el fin de que ambas partes se sientan más cómodas y haya más acceso. El proceso contiene la promesa de crear consenso en torno de unas pocas medidas que pueden ejercer una gran influencia. Sobre esta base, es mucho más probable que las reformas propuestas por una variedad de partes interesadas echen raíces. Y simplemente la experiencia del gobierno y de la sociedad civil, al trabajar como iguales en la planificación política, crea una oportunidad para que haya un gobierno más abierto y una participación más activa y constructiva de la sociedad civil — lo que hace que los tratos con personas de ciertos grupos sean más arriesgados y produzcan menos beneficios durante el proceso de reforma estructural a largo plazo hacia un estado más responsable.

La confianza y el profesionalismo aumentados entre los periodistas probablemente cambiarán con el tiempo la dinámica de la sala de redacción, al igual que la reforma institucional y la capacitación para la función pública modernizarán gradualmente al gobierno. El Instituto de Desarrollo Económico organizó recientemente cursillos prácticos de capacitación de periodistas en Uganda, Tanzania, Etiopía, Benín, Mauricio y Camerún. Además de Nicaragua, el instituto planea cursillos similares en otros países latinoamericanos, con la esperanza de proveer ideas para crear medios informativos responsables e

independientes que fortalezcan la transición hacia una democracia más plena.

APRENDER DE LA EXPERIENCIA GANADA EN AFRICA ORIENTAL

En Uganda, a partir de los últimos años de la década de 1980, un régimen no elegido, dominado por los militares, inició un programa ambicioso para reformar el estado dictatorial y corrupto luego de una larga guerra civil. A mediados de la década de 1990, el gobierno, con la ayuda del Instituto de Desarrollo Económico, empezó a experimentar un proceso de participación llamado “Sistema de Integridad”, con el fin de integrar la sociedad pública y civil en el proceso de combatir la corrupción. En Tanzania, aproximadamente al mismo tiempo, el presidente elegido se convirtió en paladín del uso de cursillos prácticos de capacitación y participación de base amplia para introducir la rendición de cuentas en el gobierno.

En los dos países, el Sistema de Integridad utilizó encuestas para medir las percepciones del público acerca de la corrupción, para descubrir la extensión del soborno e identificar las áreas de problemas. Basándose en los datos sólidos de las encuestas, los grupos de trabajo reunidos en los Cursillos sobre Integridad Nacional desarrollaron planes de acción para los diversos sectores de interesados claves — o “pilares de integridad” — como la rama ejecutiva, el parlamento, el sector privado, la policía y los medios informativos. De los cursillos prácticos surgieron planes de acción que trazaron los lineamientos de las políticas contra la práctica corrupta, en los que las reformas institucionales a plazo largo se combinaban con medidas a plazo corto, como promesas, campañas de comunicaciones y apertura del acceso a la información del gobierno.

Como parte del Sistema de Integridad se inició un programa ambicioso de capacitación de periodistas, en la creencia de que los medios informativos necesitaban aumentar su capacidad si es que iban a exigir en forma efectiva, responsable y creíble una rendición de cuentas de parte del gobierno.

Tanto en Uganda como en Tanzania, más de la mitad de los periodistas de los medios impresos recibieron capacitación en cuanto a éticas básicas del periodismo, así como técnicas de investigación y reportaje. Se adiestró a los periodistas sobre conceptos jurídicos, como la difamación, y las normas éticas que pueden aumentar su credibilidad y sus fuentes de información. Se les enseñó a los reporteros la importancia de colaborar unos con otros de modo que pudieran pasar información cualesquiera que fuesen los lineamientos políticos y lograr que sus artículos se publicasen a pesar de la oposición de sus directores, que muchas veces estaban ligados a partidos y líderes políticos. En el proceso, se desarrollaron estudios de casos y se aumentó la eficacia de las organizaciones de periodistas locales, como Commonwealth Broadcasters Association. En Uganda, los

periodistas recientemente capacitados fundaron un nuevo periódico.

En vista de que ha disminuido la voluntad política emanada desde arriba para procurar una mayor rendición de cuentas de los miembros de ciertos grupos, los medios de información, en vías de modernización, se han convertido en la principal parte interesada de la sociedad civil en su demanda de un desempeño mejor del gobierno. En varios casos, el parlamento sancionó u obligó a renunciar a funcionarios del gobierno debido a los informes periodísticos sobre riquezas inexplicables acumuladas mientras ocupaban sus cargos. Y los medios informativos se han convertido en un freno de las interrupciones en los programas de reformas institucionales en curso propuestos para rediseñar sustancialmente al gobierno. En Uganda, la puesta en práctica de un ambicioso programa de descentralización se la ha atribuido a la capacitación de reporteros de radio a nivel de distrito para estimular el proceso.

La corrupción sigue siendo alta en ambos países, según el Índice de Transparencia Internacional y otras medidas, sin embargo, el debate sobre la corrupción es mucho más concreto y más extendido, y las reglas han cambiado. La prensa es más emprendedora, los ciudadanos son más vigilantes y los funcionarios son más cautelosos. Y, si bien es probable que factores como la tensión regional determinarán el curso a donde llevarán los Sistemas de Integridad en el plazo medio, la capacitación y la planificación de la acción hasta este momento han creado impedimentos sustanciales a los abusos. Por lo menos, existe mucha más capacidad en la sociedad civil y a nivel local para exigir honestidad en el gobierno.

EL CAMINO A SEGUIR

Varias partes interesadas en Nicaragua, particularmente aquéllos que están fuera del gobierno, han insistido en que se adapte un programa de creación de integridad como los que se adoptaron en Africa Oriental, precisamente porque la sociedad civil y la prensa desempeñan un papel principal. Para complementar las medidas de reforma estrictamente tecnócratas que la mayor parte del pueblo no comprende y en las que tampoco tiene confianza, el Sistema de Integridad es atractivo porque pone los programas de reforma dentro del creciente dominio público. Sin embargo la noción de trabajar juntos como iguales para forjar planes de acción a la vista del público todavía es ajena a muchos en el gobierno, la sociedad civil y la comunidad de donadores.

Al asumir varias partes interesadas nuevas responsabilidades en evaluar y hasta reformar el gobierno, necesitan respaldo para alcanzar, ellas mismas, nuevas normas de profesionalismo. En este sentido, los programas de capacitación de periodistas probablemente serán más efectivos dentro de un proceso nacional más amplio para aumentar la rendición de cuentas, como los que se llevan a

cabo en Africa Oriental, Nicaragua, y en más de una docena de países en el mundo en desarrollo. Y pueden lograr más cuando aprovechan los esfuerzos internacionales más grandes para refrenar la corrupción — como los de la Organización de Estados Americanos y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Pero aún así siguen siendo válidos por sí solos. Ya sea parte de un esfuerzo más holístico o independiente, la capacitación de los medios informativos es, en el sentido más amplio, uno de los medios más eficaces y justificables de refrenar la corrupción en las sociedades que necesitan una reforma institucional fundamental.

LA CORRUPCIÓN: LAS EXPERIENCIAS DE POLONIA Y RUSIA

Por Timothy Frye, profesor adjunto Departamento de Ciencias Políticas The Ohio State University

La corrupción ha socavado los esfuerzos de Rusia para establecer una economía próspera basada en el mercado. Sin embargo, en la conversión de Polonia al capitalismo se observa que su efecto ha sido menos marcado. Frye arguye que la reforma efectiva de la burocracia en Polonia ha cumplido un papel clave en su transición económica y que Rusia también podría beneficiarse de las reformas en el sector público.

La estabilización, la privatización y la apertura de los mercados han sido los temas que han dominado las conversaciones iniciales sobre la transformación de las sociedades después del comunismo. No obstante, sorprende el hecho de que la corrupción haya surgido recientemente como el principal obstáculo a la reforma económica. Si bien las experiencias de Rusia y Polonia remachan el clavo, también revelan historias muy diferentes sobre el desarrollo y las implicaciones de la corrupción en sus respectivas economías. Las lecciones de estas sociedades al término de la era comunista nos enseñan que es posible adoptar medidas prácticas para reducir al mínimo el efecto corrosivo de la corrupción en el desarrollo de las economías de mercado.

El análisis de la corrupción en Rusia y Polonia, así como en otras partes de Europa Oriental y en los nuevos estados independientes de la ex Unión Soviética, debe tomar como punto de partida una comprensión de la organización de las burocracias de los estados. Eso es indispensable porque la corrupción practicada por las llamadas burocracias “desorganizadas” causa más daños económicos que la corrupción de las burocracias “organizadas”.

Tómese, por ejemplo, el caso de un empresario que requiere 10 permisos diferentes del estado para fabricar un producto. En el contexto de la corrupción “desorganizada” hay diez organismos burocráticos facultados para conceder los permisos necesarios para hacer ese producto y, por ende, cada organismo se comporta como un monopolio. Cada organismo establece un precio (léase entre líneas, soborno) para su permiso con el fin de aumentar al máximo sus propios ingresos. Debido a que hay más de un organismo independiente que concede los diferentes permisos, sus acciones no son coordinadas y se crea una situación en la que cada uno cobra un precio elevado. Sin embargo, a medida que se eleva el precio del permiso 1, así se reduce la demanda del permiso 2. Esta merma en la demanda para los permisos del 2 al 10 reduce la demanda general y, a su vez, disminuye la ganancia de cada burócrata. El empresario es

también víctima de la corrupción “desorganizada” porque no puede pagar todos los sobornos que le exigen, no fabrica el producto y no recibe ingresos.

En el contexto de la corrupción “organizada”, un solo organismo tiene el poder de conceder todos los 10 permisos que el empresario requiere. En este caso, el organismo se comporta como una entidad monopolizadora y establece un precio para el permiso 1, que es más bajo que el precio del mismo permiso en el anterior contexto mencionado porque no le interesa que se reduzca la demanda para el permiso 2. El organismo también establece un precio bajo para el permiso 3 a fin de que no se reduzca la demanda para el permiso 4 y así sucesivamente. La razón es que el incremento del precio del permiso 1 reducirá la demanda para los demás permisos. Si bien la corrupción “organizada” sigue teniendo como consecuencia la asignación errada de recursos, causa menos trastornos en la economía que la corrupción desorganizada porque las empresas pueden obtener los permisos y fabricar el producto.

POLONIA Y RUSIA

He puesto a prueba los contextos antes descritos mediante la realización de una encuesta de unos 250 tenderos en tres ciudades de Rusia y una ciudad de Polonia en 1996 y 1998, sobre una variedad de cuestiones relacionadas con la organización y la corrupción burocráticas. Los resultados revelaron que las burocracias eran muchos menos organizadas en Moscú que en Varsovia. Los tenderos en Moscú eran inspeccionados por cuatro organismos, como promedio, y las visitas de los funcionarios públicos promediaban unas 19 por año. Los tenderos de Varsovia eran inspeccionados por unos 2,6 organismos, cuyos funcionarios visitaban los establecimientos de comercio solamente nueve veces al año. Por otra parte, el tendero promedio de Moscú tenía que visitar 6,6 diferentes burocracias para abrir su negocio, en comparación con 4,3 en Varsovia. El proceso de inscribir un establecimiento de comercio se demoraba 10 semanas en Moscú y menos de cuatro en Varsovia.

Como bien indican los números, el nivel de corrupción es más elevado en Moscú que en Varsovia. Preguntamos discretamente a los tenderos sobre con qué regularidad debía pagar sobornos un tendero promedio de la ciudad y que clasificaran su respuesta en una escala del uno al cinco (1, casi nunca, 2, en raras ocasiones, 3, en algunas ocasiones, 4

a menudo y 5 casi siempre). La respuesta en Moscú fue de 2,9 y 2,2 en Varsovia — una diferencia significativa en términos estadísticos. También preguntamos a los tenderos que clasificaran sus problemas más serios en una escala del 1 al 10 (del 1, problema pequeño al 10, problema más serio). Los tenderos de Moscú clasificaron la corrupción en un 7,4 por ciento, en tanto que los de Varsovia la colocaron en un 3,1.

Si se quiere reducir la corrupción en Rusia hay que promover un ambiente que prive a los diferentes organismos del poder de establecer arbitrariamente el precio de hacer negocios. De hecho, dentro de la misma Rusia se observa que las ciudades que han simplificado la concesión de permisos para comercios tienen una tasa más baja de corrupción. Por ejemplo, las burocracias son más desorganizadas en Ulyanovsk que en Smolensk. El tendero promedio en Ulyanovsk tenía que obtener permisos de 6,1 organismos diferentes para poder mantener su negocio en comparación con 4,4 para los tenderos de Smolensk. Además, el tendero promedio de Ulyanovsk tenía que recibir 8,8 permisos para abrir su tienda en comparación con 6,2 en Smolensk.

Como es lógico esperar, la corrupción es un problema de mayores proporciones para los tenderos de Ulyanovsk que para los de Smolensk. Los encuestados respondieron que el tendero promedio tenía que pagar sobornos con más frecuencia en Ulyanovsk que sus contrapartes en Smolensk (3,2 en comparación con 2,6, utilizando la escala de cinco puntos que antes se ha descrito). Los tenderos de Ulyanovsk asignaron una puntuación de 6,3 al problema de la corrupción, pero los de Smolensk lo colocaron en 5,4 (utilizando la escala de 10 puntos que se describe arriba). De nuevo encontramos que las burocracias desorganizadas tienden a producir una corrupción también desorganizada que impone costos significativos en la sociedad. Ello indica que es posible reducir la corrupción en Rusia mediante la reforma del sector público.

EL COSTO DE LA CORRUPCIÓN Y LA ECONOMÍA INFORMAL

La evidencia obtenida en Polonia y Rusia demuestra que la corrupción, sea organizada o desorganizada, puede imponer una carga devastadora sobre la economía. La corrupción reduce la inversión debido a las posibles medidas arbitrarias por parte de los funcionarios públicos. También reduce la competencia al limitar los permisos al postor más alto en lugar de al usuario más eficiente.

Sin embargo, la corrupción tiene un efecto menos evidente en la reforma económica debido a sus consecuencias en la economía informal. La corrupción tiende a aumentar la

economía informal debido a que las transacciones de negocios de funcionarios corruptos no se pueden llevar ante los tribunales estatales y raramente están sujetas a la tasa oficial de contribuciones. En lugar de operar en la economía formal, acatarse a las normas y pagar impuestos, los empresarios que dependen de la corrupción operan en la economía informal, violan las normas y pagan pocos impuestos. A medida que la gente paga menos impuestos, el estado se vuelve menos capaz de proporcionar los bienes públicos necesarios para el crecimiento económico.

Para 1995, la economía informal se había expandido más en Rusia y Ucrania que en Polonia. Tomando como base las tasas de utilización de energía eléctrica en los diferentes países, un estudio ha calculado que la economía a escondidas constituye el 42 por ciento del producto interno bruto (PIB) de Rusia, 49 por ciento de Ucrania y solo el 13 por ciento de Polonia. La dramática expansión de la economía informal en Rusia y Ucrania es algo sorprendente. Antes de 1989, la economía a escondidas como parte de la economía total era mucho mayor en Polonia que en los ex países soviéticos.

RECOMENDACIONES

Algunos estudiosos sostienen que algunas culturas nacionales son más conducentes a la corrupción. Sin embargo, a menudo vemos que el nivel de corrupción cambia en algunos países en particular, aun cuando la cultura se mantiene constante. Además, las prácticas de corrupción son sorprendentemente similares en las diferentes culturas nacionales. Independientemente de su cultura, ¿qué país no tiene oficiales de aduana corruptos? Para reducir la corrupción, no se debe considerar la cultura nacional sino los incentivos que tienen los funcionarios de la burocracia que la practican.

La solución más común para reducir la corrupción es limitar el poder discrecional de los funcionarios del estado. Por ejemplo, en lugar de permitir que un burócrata conceda un permiso para exportar un producto (y permitirle aceptar un soborno), los estados deben abolir las licencias de exportación y hacer así posible que los factores económicos sean los que decidan si se debe exportar o no exportar.

No obstante, ello sólo puede proporcionar una solución parcial ya que hay muchas funciones sociales que no se pueden dejar en manos del mercado. Además, a veces no es factible en términos políticos el asignar funciones al mercado y no al estado. Por consiguiente, si la corrupción se mantiene bajo control, la reforma del sector público que hace al estado más organizado debe trabajar en tándem con la reforma económica.

HECHOS Y CIFRAS

□ LA CONVENCION DE LA OCDE CONTRA EL SOBORNO

A continuación, un resumen de la Convención de la OCDE contra el Soborno, preparado por los departamentos de Comercio, Estado y Justicia de Estados Unidos.

El 21 de noviembre de 1997, los negociadores de 33 países [28 de los 29 estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), junto con Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca], aprobaron una Convención sobre el Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (la convención), en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en París.

La convención fue firmada por representantes de los países participantes el 17 de diciembre de 1997 en París.

La secretaria de Estado Madeleine Albright firmó en nombre de Estados Unidos.

A instancias de Estados Unidos, en 1994 la OCDE aprobó una Recomendación para Combatir el Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales, y en 1996 aprobó una Recomendación sobre la Deducción Impositiva de Sobornos de Funcionarios Públicos Extranjeros.

En la reunión ministerial de la OCDE de mayo de 1997 se aprobó una Recomendación Revisada sobre el Combate al Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales, la cual incluyó un anexo de elementos comunes acordados que sirvieron de base para las negociaciones de la convención.

Se sostuvieron tres rondas de negociaciones — en julio, octubre y noviembre de 1997.

La convención es un logro histórico en la lucha contra el soborno.

La convención obliga a las partes a convertir en delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros.

“Funcionarios públicos extranjeros” se define para incluir funcionarios de todas las ramas del gobierno, ya sea nombrados o elegidos; cualquier persona que ejerza una función pública, inclusive para una agencia pública o empresa pública; y cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional.

Una función pública incluye cualquier actividad de interés público, delegada por un país extranjero.

Una empresa pública es cualquier empresa sobre la cual un gobierno o gobiernos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante.

Se presume que un funcionario de una empresa pública desempeña una función pública, a menos que la empresa opere sobre una base comercial normal en el mercado pertinente, es decir sobre una base que substancialmente equivalente a la de una empresa privada, sin subsidios preferenciales u otros privilegios.

Aunque el texto no cubre específicamente los partidos políticos, los negociadores acordaron que la convención cubrirá los sobornos relacionados con negocios que se paguen a funcionarios públicos extranjeros a través de partidos políticos y funcionarios de los partidos, como así también aquellos sobornos, dirigidos a partidos políticos, que corrompen a funcionarios públicos extranjeros.

Algunas personas que no han sido designadas formalmente funcionarios públicos pero que pueden, de hecho, desempeñar una función pública (es decir funcionarios de partidos políticos en estados monopartidistas), pueden, conforme a los principios legales de algunos países, ser considerados funcionarios públicos extranjeros.

Además, conforme a los sistemas legales de algunos países, una ventaja prometida o dada a una persona en anticipación de que esa persona se convierta en un funcionario público extranjero, puede caer dentro del alcance de la convención.

Los negociadores acordaron un plan de trabajo acelerado para atender varias cuestiones pendientes relacionadas con la convención, inclusive los actos de soborno relacionados con partidos políticos extranjeros y con personas en anticipación de que se conviertan en funcionarios públicos extranjeros.

La reunión de 1999 del Consejo de la OCDE informará a los ministros de los resultados de esta revisión.

Los negociadores acordaron aplicar “sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias” a aquéllos que sobornan a funcionarios públicos extranjeros.

Los países cuyos sistemas legales carecen del concepto de responsabilidad penal corporativa deben proveer sanciones equivalentes no penales, inclusive sanciones monetarias.

La convención requiere además que los países puedan decomisar o confiscar el soborno y las ganancias provenientes del soborno (es decir, el beneficio neto), o propiedad de valor similar, o que se apliquen sanciones monetarias de efecto comparable.

La convención requiere que las partes tomen las medidas necesarias, dentro del marco de sus leyes y regulaciones pertinentes, para prohibir el establecimiento de cuentas no registradas en libros y prácticas similares utilizadas para sobornar funcionarios públicos extranjeros o para ocultar tal soborno.

Las partes harán del soborno de funcionarios públicos extranjeros un delito especificado en los códigos, a los fines de la legislación contra el lavado de dinero, en los mismos términos que el soborno de funcionarios públicos nacionales.

Las partes establecerán jurisdicción sobre los delitos que se cometan en sus territorios o en partes de los mismos.

Las partes pueden basarse en los principios jurisdiccionales generales — nacionalidad o territorialidad — reconocidos por sus sistemas legales.

La base territorial de la jurisdicción ha de interpretarse con amplitud, de modo que no se requiera una conexión física extensa con el acto del soborno.

La convención dispone que las partes examinen sus bases de jurisdicción actuales y tomen medidas de reparación si esas bases no son efectivas en la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros.

Las partes consultarán entre sí cuando más de una parte reclame jurisdicción.

Los gobiernos participantes se comprometieron a colaborar para brindar ayuda legal relativa a las investigaciones y procedimientos dentro del alcance de la convención y para hacer del soborno de funcionarios públicos extranjeros un delito sujeto a extradición.

En la reunión del Consejo de la OCDE de mayo de 1997, los ministros recomendaron que los estados miembros sometieran a sus legislaturas nacionales, para el 1 de abril de 1998, legislación para convertir en delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros y procuren la aprobación de tales leyes para fines de 1998.

La convención requiere que las partes cooperen en un programa de seguimiento, dentro del marco de la OCDE, para vigilar y promover la aplicación plena.

La convención entrará en vigor cuando cinco de los 10 principales países exportadores de la OCDE, que por sí representen el 60 por ciento del total de las exportaciones combinadas de esos 10 países, depositen sus instrumentos de ratificación.

Si esto no hubiere ocurrido para fines de 1998, la convención entrará en vigor subsecuentemente cuando por lo menos dos signatarios hayan depositado sus instrumentos de ratificación y declaren su voluntad de obligarse.

Notas:

1. El número de signatarios incluye ahora a todos los 29 miembros de la OCDE y además Argentina, Brasil, Chile, Bulgaria y la República Eslovaca.

2. El texto completo de la convención de la OCDE (en inglés) puede obtenerse en la página de la OCDE en: <http://www.oecd.org/daf/cmisis/bribery/20nov1e.htm>

Una actualización de las medidas tomadas y las acciones futuras planeadas por cada país participante para ratificar y aplicar la convención puede obtenerse en: <http://www.oecd.org/daf/cmisis/bribery/annex2.htm>.

INDICE DE PERCEPCION DE LA CORRUPCION INTERNACIONAL EN 1998 DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

El índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional de este año clasifica a 85 países en la encuesta más completa que la organización ha realizado desde que fue fundada en 1993. Transparencia Internacional es una coalición no lucrativa y no partidista que trabaja para movilizar a las sociedad civil, las empresas, las instituciones académicas y el gobierno para detener la corrupción. Transparencia Internacional define la corrupción como el abuso de cargo público para beneficio privado. La organización, que tiene su sede en Berlín, compila su índice con base en múltiples encuestas de opiniones de expertos y del público en general en muchos países. Indica que su índice se refiere a la percepción de la corrupción y no a la corrupción en sí, la que según dice Transparencia Internacional, no tiene los medios de cuantificar. En la siguiente tabla, se clasifica a los países de los menos corruptos a los que se considera más corruptos.

Índice de Percepción de la Corrupción Internacional en 1998 de Transparencia Internacional:

Puesto	País	Resultado Índice 1998	Desviación Estándar	Encuestas Utilizadas
1	Dinamarca	10,0	0,7	9
2	Finlandia	9,6	0,5	9
3	Suecia	9,5	0,5	9
4	Nueva Zelandia	9,4	0,7	8
5	Islandia	9,3	0,9	6
6	Canadá	9,2	0,5	9
7	Singapur	9,1	1,0	10
8	Holanda	9,0	0,7	9
9	Noruega	9,0	0,7	9
10	Suiza	8,9	0,6	10
11	Australia	8,7	0,7	8
12	Luxemburgo	8,7	0,9	7
13	Reino Unido	8,7	0,5	10
14	Irlanda	8,2	1,4	10
15	Alemania	7,9	0,4	10
16	Hong Kong	7,8	1,1	12
17	Austria	7,5	0,8	9
18	Estados Unidos	7,5	0,9	8
19	Israel	7,1	1,4	9
20	Chile	6,8	0,9	9
21	Francia	6,7	0,6	9
22	Portugal	6,5	1,0	10
23	Botswana	6,1	2,2	3
24	España	6,1	1,3	10
25	Japón	5,8	1,6	11
26	Estonia	5,7	0,5	3
27	Costa Rica	5,6	1,6	5

28	Bélgica	5,4	1,4	9
29	Malaysia	5,3	0,4	11
30	Namibia	5,3	1,0	3
31	Taiwán	5,3	0,7	11
32	Sudáfrica	5,2	0,8	10
33	Hungría	5,0	1,2	9
34	Mauricio	5,0	0,8	3
35	Tunisia	5,0	2,1	3
36	Grecia	4,9	1,7	9
37	República Checa	4,8	0,8	9
38	Jordania	4,7	1,1	6
39	Italia	4,6	0,8	10
40	Polonia	4,6	1,6	8
41	Perú	4,5	0,8	6
42	Uruguay	4,3	0,9	3
43	Corea del Sur	4,2	1,2	12
44	Zimbabwe	4,2	2,2	6
45	Malawi	4,1	0,6	4
46	Brasil	4,0	0,4	9
47	Belarrús	3,9	1,9	3
48	Rep. Eslovaca	3,9	1,6	5
49	Jamaica	3,8	0,4	
50	Marruecos	3,7	1,8	3
51	El Salvador	3,6	2,3	3
52	China	3,5	0,7	10
53	Zambia	3,5	1,6	4
54	Turquía	3,4	1,0	10
55	Ghana	3,3	1,0	4
56	México	3,3	0,6	9
57	Filipinas	3,3	1,1	1
58	Senegal	3,3	0,8	3
59	Costa de Marfil	3,1	1,7	4
60	Guatemala	3,1	2,5	3
61	Argentina	3,0	0,6	9
62	Nicaragua	3,0	2,5	3
63	Romanía	3,0	1,5	3
64	Tailandia	3,0	0,7	11
65	Yugoslavia	3,0	1,5	3
66	Bulgaria	2,9	2,3	4
67	Egipto	2,9	0,6	3
68	India	2,9	0,6	12
69	Bolivia	2,8	1,2	4
70	Ucrania	2,8	1,6	6
71	Latvia	2,7	1,9	3
72	Pakistán	2,7	1,4	3
73	Uganda	2,6	0,8	4
74	Kenya	2,5	0,6	4
75	Vietnam	2,5	0,5	6
76	Rusia	2,4	0,9	10
77	Ecuador	2,3	1,5	3
78	Venezuela	2,3	0,8	9
79	Colombia	2,2	0,8	9

80	Indonesia	2,0	0,9	10
81	Nigeria	1,9	0,5	5
82	Tanzania	1,9	1,1	4
83	Honduras	1,7	0,5	3
84	Paraguay	1,5	0,5	3
85	Camerún	1,4	0,5	4

Notas:

1. El Resultado IPC 1998 se refiere a las percepciones del grado de corrupción según las ven los empresarios, los analistas de riesgo y el público en general, y varía entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto).

2. Desviación estándar indica las diferencias entre los valores indicados por las fuentes: mientras más grande es la desviación estándar, mayores son las diferencias en las

REGLAS DE CONDUCTA DE LA CAMARA DE COMERCIO INTERNACIONAL PARA COMBATIR LA EXTORSION Y EL SOBORNO

(La Cámara de Comercio Internacional (CCI) es una organización de comercio mundial que consta de 63 comités nacionales y más de 7.000 compañías y asociaciones miembros de más de 130 países. La CCI busca promover el comercio y la inversión mundiales, así como las reglas de conducta en los negocios a través de fronteras. Las Reglas de Conducta para Combatir la Extorsión y el Soborno fueron aprobadas por la CCI en 1996)

Estas Reglas de Conducta, tal y como las ha concebido la comunidad internacional de negocios, aspiran a promover la autodisciplina profesional y por ello deberían beneficiarse del apoyo de los gobiernos.

Aceptadas voluntariamente por las empresas, no sólo estimularán a alcanzar altos niveles éticos en las operaciones comerciales, ya sea entre empresas y organismos públicos, ya sea entre empresa y empresa, sino que crearán un útil sistema defensivo para las empresas expuestas a intentos de corrupción.

Estas Reglas, de naturaleza general, se basan en prácticas comerciales tenidas por correctas en un sector determinado. Carecen, sin embargo, de fuerza legal. No derogan las leyes, nacionales en vigor y puesto que los sistemas jurídicos nacionales no son en modo alguno uniformes, deben ser interpretados mutatis mutandis, en función de dichos sistemas.

La comunidad internacional de negocios es hostil a la extorsión y la corrupción en todos sus aspectos; reconoce, sin el embargo, que habida cuenta de la situación actual en diversas partes del mundo, la ejecución de un programa eficaz de lucha contra la corrupción deberá desarrollarse por etapas. La más alta prioridad debería ser la de conseguir el fin de las prácticas de extorsión y corrupción a gran escala que involucren a políticos y a personalidades ocupando un alto rango en la Administración. Se trata, en efecto, de prácticas que amenazan gravemente las instituciones democráticas y que provocan distorsiones económicas muy serias. Pequeñas gratificaciones a burócratas o subalternos con la intención de acelerar procedimientos, rutinarios no son en absoluto aprobadas, pero se reconoce que originan solamente pequeños problemas. Una vez que la extorsión y la corrupción estén dominadas en las más altas instancias, los gobiernos no dejarán de tomar las medidas necesarias para eliminar las prácticas menores de corrupción.

PRINCIPIO DE BASE

Todas las empresas deberían cumplir las leyes y reglamentos que estén en vigor en los países donde se hayan establecido o en los que operen, así como respetar la letra y el espíritu de estas Reglas de Conducta.

A efectos de estas Reglas de Conducta, el término “empresa” se refiere a cualquier persona o entidad dedicada a una actividad industrial o comercial, con finalidad lucrativa o sin ella y comprende a cualquier entidad controlada por un Estado o por una subdivisión territorial de este Estado. Incluye, además, si el contrato así lo indica, a las sociedades maternas o filiales.

REGLAS BASICAS

Artículo 1: Extorsión

Nadie puede exigir o aceptar, directa o indirectamente comisiones o pagos ilícitos.

Artículo 2: Corrupción y comisiones ocultas

a) Ninguna empresa puede aceptar u ofrecer, directa o indirectamente, pagos ocultos y cualquier demanda en este sentido debe ser rechazada.

b) Las empresas no deben

i) devolver una fracción del pago resultante de la ejecución de un contrato a los agentes de la otra parte contratante;

ii) recurrir a otras técnicas, tales como o acuerdos de su subcontratación, pedidos o acuerdos consultivos, etc. para efectuar pagos a funcionarios, empleados, familiares o asociados de la otra parte contratante.

Artículo 3: Agentes

Las empresas deberían tomar todas las medidas razonables a su alcance para asegurarse de que:

a) cualquier pago a un agente económico no ya más allá de una remuneración adecuada a las prestaciones lícitas del mismo;

b) ninguna fracción del pago obtenido será entregada a terceros por el agente a título de comisión oculta o de forma que viole las presentes Reglas de Conducta;

c) se establezca un registro donde figuren los nombres y condiciones de empleo de todos los agentes con los que se establece contacto en ocasión de operaciones con organismos públicos o con empresas públicas. Esta registro debería estar a disposición de los auditores para su examen y también, previa petición expresa, de las autoridades gubernamentales idóneas y debidamente autorizadas y siempre bajo condición de confidencialidad.

Artículo 4: Cuentas financieras y Auditorías

a) Todas las operaciones financieras deben figurar con claridad y exactitud en libros contables apropiados, los cuales se pondrán a disposición del consejo de administración de la empresa o, en su caso, de una instancia equivalente, así como de los auditores.

b) No habrá “segundos libros contables” ni cuentas secretas y no se podrá hacer público ningún documento sin describir, claramente y con exactitud, las operaciones a las cuales haga referencia.

c) Las empresas deberán tomar todas las medidas necesarias para establecer un sistema de auditoría independiente que les permita descubrir cualquier transacción que infrinja las presentes Reglas de Conducta, en cuyo caso se tomarán las medidas correctivas adecuadas.

Artículo 5: Responsabilidades de las empresas

El consejo de administración, o cualquier otro órgano responsable en última instancia de la empresa, debería:

a) tomar todas las medidas razonables, comprendida la creación y mantenimiento de sistemas de control adecuados, a fin de evitar que a cargo de la misma empresa o por cuenta suya se efectúen pagos que infrinjan las presentes Reglas de Conducta;

b) comprobar periódicamente que se respetan estas Reglas de Conducta y establecer procedimientos para obtener a este respecto información útil;

e) interponer acciones adecuadas contra cualquier director o empleado que violó estas Reglas de Conducta.

Artículo 6: Contribuciones políticas

No se podrán hacer efectivas contribuciones destinadas a un partido, asociación u hombre político más que de acuerdo con el derecho aplicable y deberán ser plenamente respetadas todas las disposiciones relativas a la divulgación pública de dichas contribuciones. Estas últimas serán puestas en conocimiento de la dirección general de la empresa afectada.

Artículo 7: Códigos internos de las empresas

Estas Reglas de Conducta tienen un carácter general. Las empresas deberían, por tanto, establecer, en su caso, Códigos propios. Estos últimos deberían respetar las Reglas de la CCI y adaptarse a las condiciones específicas bajo las cuales las empresas ejercen sus actividades. Estos Códigos podrían ilustrarse útilmente con ejemplos concretos y comprender disposiciones instando a los empleados o agentes económicos que se vean sometidos a cualquier forma de extorsión o corrupción, a comunicarlo inmediatamente a la dirección general de sus respectivas empresas. Estas últimas deberían formular en términos claros las políticas, los principios rectores y los programas de formación que piensen llevar a la práctica para asegurar la aplicación y el respeto a sus códigos.

Nota: Un documento relacionado, Recomendaciones de la CCI a los Gobiernos y Organizaciones Internacionales sobre Extorsión y Soborno puede obtenerse en la Internet (en inglés) en: http://www.iccwbo.org/Commissions/Extortion_bribery/briberydoc.html

PROVISIONES CONTRA EL SOBORNO DE LA LEY DE PRACTICAS CORRUMPTAS EN EL EXTRANJERO

Lo que sigue a continuación se ha extraído de un folleto sobre Provisiones contra el Soborno de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero preparado por el Departamento de Comercio de Estados Unidos.

La legislación estadounidense echó las bases del tratado de la OCDE.

INTRODUCCION

La Ley de Comercio de 1988 de Estados Unidos instruyó al secretario de Justicia que ofreciera consejo en lo referente a la política de ejecución del Departamento de Justicia con respecto a la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de 1977 ("FCPA"), a los exportadores potenciales y pequeñas empresas que no pueden obtener asesoría legal especializada en cuestiones relacionadas con la FCPA.

El consejo se limita a respuestas a solicitudes de acuerdo con el Procedimiento para Obtener Opinión del Departamento de Justicia sobre la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero y con las explicaciones generales de responsabilidades de cumplimiento de la FCPA y las responsabilidades potenciales de acuerdo con dicha ley.

Las firmas estadounidenses que quieren hacer negocios en mercados extranjeros deben familiarizarse con la FCPA.

En general, la FCPA prohíbe a las compañías norteamericanas hacer pagos corruptos a funcionarios extranjeros con el propósito de obtener o retener negocios.

El Departamento de Justicia es la principal agencia encargada de aplicar la ley; la Comisión de Valores y Cambio (SEC) desempeña una función coordinada.

La Oficina del Abogado General del Departamento de Comercio también responde a preguntas generales de los exportadores estadounidenses concernientes a los requisitos y restricciones básicos de la FCPA.

ANTECEDENTES

Las investigaciones emprendidas por la SEC a mediados de los años 70 revelaron que más de 400 compañías estadounidenses admitían hacerles pagos discutibles o ilegales en exceso de 300 millones de dólares a funcionarios gubernamentales, políticos y partidos políticos extranjeros.

Los abusos recorrían la gama que va desde el soborno de altos funcionarios extranjeros para conseguir algún tipo de acción favorable de parte de un gobierno extranjero, hasta los llamados pagos de facilitación que, supuestamente, se hacían para asegurar que los funcionarios gubernamentales cumplieran con ciertas obligaciones ministeriales o de oficina.

El Congreso aprobó la FCPA para poner fin al soborno de funcionarios extranjeros y restaurar la confianza pública en la integridad del sistema empresarial norteamericano.

Las provisiones antisoborno de la FCPA hacen que sea ilegal para un estadounidense hacer un pago corrupto a un funcionario extranjero con el propósito de obtener o retener negocios, o de dirigir negocios hacia cualquier persona.

La FCPA requiere también que los emisores de títulos de capital cumplan con sus normas de contabilidad.

Estas normas de contabilidad, que fueron diseñadas para operar en combinación con las provisiones antisoborno de la FCPA, requieren que las corporaciones cubiertas por las cláusulas mantengan libros y registros que reflejen precisa y verazmente las transacciones de la corporación, y diseñen un sistema adecuado de controles de contabilidad internos.

PROVISIONES BASICAS QUE PROHIBEN LOS PAGOS CORRUMPTOS EN EL EXTRANJERO

Provisiones contra el Soborno: La FCPA hace que sea ilegal sobornar a funcionarios gubernamentales extranjeros para obtener o retener negocios.

Las provisiones antisoborno se aplican tanto a ciertos emisores de títulos de capital registrados como a emisores a quienes se les requiere someter a la SEC informes periódicos (se hace referencia a éstos como "emisores") y a otros (se hace referencia a éstos como "firmas nacionales").

Se define una firma nacional como cualquier individuo que es ciudadano, nacional o residente de Estados Unidos, o cualquier corporación, sociedad, asociación, compañía por acciones, fideicomiso, organización no incorporada o de propiedad de una sola persona que tiene su sede de negocios principal en Estados Unidos o que está organizada conforme a las leyes de un estado de Estados Unidos, o un territorio, posesión o mancomunidad de Estados Unidos.

Las provisiones antisoborno de la FCPA se extienden a dos tipos de comportamiento.

La prohibición básica es contra el pago directo de sobornos; una segunda prohibición cubre la responsabilidad de una firma nacional y sus funcionarios por los sobornos pagados por intermediarios.

La prohibición antisoborno básica de la FCPA hace ilegal que una firma (como así también cualquier oficial, director, empleado o agente de una firma o cualquier accionista que actúe en nombre de la firma) ofrezca, pague, prometa pagar (o inclusive autorizar el pago de dinero, o cualquier cosa de valor, o autorizar cualquier promesa semejante) a cualquier funcionario extranjero con el propósito de obtener o retener negocios, o dirigir negocios a cualquier persona.

Una prohibición similar se aplica respecto de los pagos a un partido político extranjero o un funcionario del mismo o candidato a un puesto político extranjero.

Pagos Hechos por Intermediarios: Es también ilegal hacer un pago a cualquier persona, cuando se sabe que la totalidad o una porción del pago se ofrecerá, dará o prometerá, directa o indirectamente, a cualquier funcionario extranjero (o partido político extranjero, sus candidatos o funcionarios) con el propósito de ayudar a la firma en la obtención o retención de negocios.

“Saber” incluye los conceptos de “descuido consciente” o “ceguera voluntaria”.

Ejecución: El Departamento de Justicia es responsable de toda la ejecución penal y la ejecución civil de las provisiones antisoborno con respecto a las firmas nacionales.

La SEC es responsable de la ejecución civil de las provisiones antisoborno con respecto a los emisores.

PROVISIONES CONTRA EL SOBORNO: ELEMENTOS DE UN DELITO

Prohibición Básica: Con respecto a la prohibición básica, hay cinco elementos que deben concurrir para constituir una violación de la ley:

1. Quién — La FCPA aplica a cualquier firma individual, funcionario, director, empleado o agente de la firma y a cualquier accionista que actúe en nombre de la firma.

Los individuos y firmas también pueden ser sancionados si ordenan, autorizan o ayudan a algún otro a violar las provisiones contra el soborno o si conspiran para violar esas provisiones.

Una subsidiaria de una firma estadounidense incorporada en el extranjero no estará sujeta a la FCPA, pero su firma matriz en Estados Unidos puede ser responsable si autoriza, dirige o participa en la actividad en cuestión.

Los individuos empleados por tales subsidiarias incorporadas en el extranjero o que actúan en su nombre pueden, sin embargo, estar sujetos a las provisiones contra el soborno si son personas que caen en la definición de firma nacional.

Además, los nacionales estadounidenses empleados por subsidiarias incorporadas en el extranjero están sujetos a las provisiones contra el soborno de la FCPA.

2. Intención Corrupta — La persona que hace o autoriza el pago debe estar animada de una intención corrupta, y el pago debe tener el propósito de inducir a quien lo recibe a usar indebidamente de su posición oficial para dirigir ilícitamente negocios al pagador.

La FCPA no requiere que un acto corrupto tenga éxito en su propósito.

La oferta o promesa de un pago corrupto puede constituir una violación de la ley.

La FCPA prohíbe el uso corrupto de correos o del comercio interestatal en la promoción de un pago para influir en cualquier acto o decisión de un funcionario extranjero en su capacidad oficial, o inducir al funcionario a que haga u omita hacer cualquier acto en violación de su obligación legal, o inducir a un funcionario extranjero a usar su influencia impropia para afectar o influir en cualquier acto o decisión.

3. Pago — La FCPA prohíbe pagar, ofrecer, prometer pagar (o autorizar pagar u ofrecer) dinero o cualquier cosa de valor.

4. Receptor — La prohibición alcanza sólo a los pagos corruptos a un funcionario extranjero, un partido político o funcionario de partido extranjeros, o cualquier candidato a un puesto político extranjero.

“Funcionario extranjero” significa cualquier oficial o empleado de un gobierno o cualquier departamento o agencia extranjeros, o cualquier persona que actúe en una capacidad oficial.

Debe considerarse utilizar el Procedimiento para Obtener Opinión del Departamento de Justicia sobre la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero en relación con preguntas específicas relativas a la definición de funcionario extranjero, tales como si un miembro de una familia real, un miembro de un cuerpo legislativo o un funcionario de una empresa de propiedad del estado podrían ser considerados funcionarios extranjeros.

Con anterioridad a la enmienda de la FCPA introducida en 1988, el término funcionario extranjero no incluía a ningún funcionario de un gobierno o agencia extranjeros cuyas obligaciones fueran esencialmente ministeriales o de oficina.

Determinar si las obligaciones de un empleado dado eran esencialmente ministeriales o de oficina era motivo de ambigüedad, y no resultaba claro si la ley prohibía ciertos pagos “deengrase”, tales como los que se hacen para acelerar envíos a través de las aduanas, hacer una llamada telefónica transatlántica, conseguir permisos requeridos u obtener protección policial adecuada.

Por consiguiente, los cambios recientes de la FCPA se concentran en el propósito del pago, en lugar de las obligaciones particulares del funcionario que recibe el pago o la oferta o promesa del mismo; y hay excepciones en la provisión contra el soborno en cuanto a “facilitar pagos para la acción gubernamental rutinaria”.

5. Prueba de Propósito Comercial — La FCPA prohíbe los pagos hechos para ayudar a la firma a obtener o retener negocios, o para dirigir negocios hacia cualquier persona.

Debe observarse que no es necesario que el negocio a ser obtenido o retenido se haga con un gobierno extranjero o agencia de un gobierno extranjero.

Pagos a Terceros: En general, la FCPA prohíbe los pagos corruptos hechos a través de intermediarios. Es ilegal hacer uso corrupto de correos o del comercio interestatal en la promoción de un pago a un tercero, a sabiendas de que todo el pago o una porción de él irán directa o indirectamente a un funcionario extranjero.

El término “a sabiendas” incluye el descuido consciente y el desconocimiento deliberado.

Los elementos de un delito son esencialmente los mismos que se describen más arriba, con la excepción de que en este caso el “receptor” es el intermediario que hace el pago al “funcionario extranjero” requerido.

Pagos Permitidos y Defensas Justificativas: Tal como fue enmendada en 1988, la FCPA ofrece ahora una excepción explícita a la prohibición de sobornos en casos de “pagos de facilitación” de “acción gubernamental rutinaria” y provee defensas justificativas que pueden usarse para defenderse de supuestas violaciones a la FCPA.

Excepción para Pagos de Facilitación de Actos Gubernamentales Rutinarios: Hay una excepción a la prohibición contra el soborno para facilitar o acelerar la comisión de actos gubernamentales rutinarios.

La ley enumera los siguientes ejemplos: obtener permisos, licencias u otros documentos oficiales; procesar papelería gubernamental, tal como visas y órdenes de trabajo; proveer

protección policial y recogida y entrega de correo; proveer servicio telefónico y suministro de electricidad y agua, cargar y descargar cargamentos o proteger productos perecederos; y programar inspecciones vinculadas con desempeño de contrato o tránsito de mercancías a través del país.

Los actos similares a éstos últimos también quedan cubiertos por esta excepción. Los actos gubernamentales rutinarios no incluyen ninguna decisión de un funcionario extranjero de conceder nuevos negocios o continuar negocios con una parte en particular.

Defensas Justificativas: Una persona acusada de una violación de las provisiones contra el soborno de la FCPA puede alegar como defensa que el pago fue legal de conformidad con las leyes escritas del país extranjero, o que el dinero se gastó como parte de la demostración de un producto o en el desempeño de una obligación contractual.

Puede ser difícil determinar si un pago fue legal de conformidad con las leyes escritas del país extranjero.

Aquéllos que tengan dudas deberían considerar buscar la asesoría de un abogado o utilizar el procedimiento de revisión del Procedimiento para Obtener Opinión del Departamento de Justicia sobre la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero para cuestiones tales como (1) la formulación de una opinión asesora de parte de una agencia gubernamental extranjera; (2) la formulación de regulaciones de parte de una unidad del gobierno local; y (3) una línea de conducta de un gobierno o agencia gubernamental extranjeros que indica que el pago es legal.

Aun más, debido a que estas defensas son defensas justificativas, al acusado se le podría requerir que demostrara, en primera instancia, que el pago cumple con estos requisitos. La acusación no asumiría el peso de demostrar en primera instancia que los pagos no constituyen este tipo de pago.

SANCIONES CONTRA EL SOBORNO

Por las violaciones a las provisiones contra el soborno pueden imponerse las siguientes sanciones penales:

Las firmas están sujetas a una multa de hasta 2 millones de dólares; los funcionarios, directores y accionistas están sujetos a una multa de hasta 100.000 dólares y prisión por hasta cinco años; los empleados y agentes están sujetos a una multa de hasta 100.000 dólares y prisión por hasta cinco años.

La firma no puede pagar las multas impuestas a individuos.

Puede haber también sanciones civiles. La secretaria de Justicia o la SEC, como sea apropiado, pueden entablar acción civil en procura de una multa de hasta 10.000 dólares contra cualquier firma, al igual que contra cualquier funcionario, director, empleado o agente de una firma, o accionista que actúe en nombre de la firma, que viole las provisiones contra el soborno.

Además, en una acción de ejecución promovida por la SEC, el tribunal puede imponer una multa adicional que no exceda de lo que sea mayor entre (1) el monto bruto de la ganancia pecuniaria recibida por el acusado como resultado de la violación, o (2) una limitación monetaria especificada.

Las limitaciones monetarias especificadas se basan en la gravedad de la violación, y van desde 5.000 dólares para una persona real y 50.000 dólares para cualquier otra persona, hasta 100.000 dólares para una persona real y 500.000 dólares para cualquier otra persona.

La secretaria de Justicia o la SEC, como sea apropiado, pueden también entablar acción civil para prohibir cualquier acto o práctica de una firma cuando quiera que parezca que la firma (o un funcionario, director, empleado, agente o accionista que actúa en nombre de la firma) viola (o se dispone a violar) las provisiones contra el soborno.

La SEC puede también pedir una orden de cese y desista contra una persona que viola (o se dispone a violar) las provisiones contra el soborno.

Multas Alternativas: De acuerdo con las leyes penales federales diferentes de la FCPA, los individuos pueden ser multados con hasta 250.000 dólares o el doble de la ganancia bruta o la pérdida bruta si el acusado deriva del delito una ganancia pecuniaria o causa una pérdida pecuniaria a otra persona.

Las provisiones penales de la FCPA no derogan las provisiones de estas otras leyes que estipulan multas alternativas.

Otra Acción Gubernamental: De acuerdo con las pautas emitidas por la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos, a una persona o firma a quienes se halle en violación de la FCPA se le puede prohibir hacer negocios con el gobierno estadounidense.

La acusación, por sí sola, puede llevar a la suspensión del derecho de hacer negocios con el gobierno.

El presidente ha dado instrucciones de que ninguna agencia ejecutiva permita a parte alguna participar en ninguna actividad, sea o no de compras gubernamentales, si cualquier agencia ha prohibido, suspendido o de otro modo excluido a esa parte de participar en una actividad, sea o no de compras gubernamentales.

Ninguna parte o agencia ejecutiva permitirá a parte alguna participar en ninguna actividad, sea o no de compras gubernamentales, si cualquier agencia ha excluido a esa parte.

Además, una persona hallada culpable de violar la FCPA puede ser declarada sin derecho a recibir licencias de exportación; la SEC puede suspender o excluir personas del negocio de cambio de valores e imponer sanciones civiles a personas en el negocio de cambio de valores debido a violaciones a la FCPA. La Comisión de Comercio de Futuros de Productos Básicos y la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero estipulan la posible suspensión o exclusión de los programas de la agencia en casos de violación de la FCPA; y, de acuerdo con las leyes impositivas, un pago hecho a un funcionario gubernamental extranjero que sea ilegal de acuerdo con la FCPA no puede deducirse como gasto de negocios.

LA DECLARACION DE LIMA

Completada en la 8va. Conferencia Internacional contra la Corrupción, celebrada del 7 al 11 de septiembre de 1997 en Lima, Perú.

La conferencia reunió a altos funcionarios de organizaciones internacionales y agencias de ayuda, representantes de gobierno, funcionarios de agencias contra la corrupción y asociaciones profesionales así como también periodistas, académicos, comerciantes y representantes de la sociedad civil.

La Declaración es considerada como un anteproyecto para la acción y el progreso y será revisada cuando la conferencia se reúna de nuevo en Sudáfrica en 1999.

NOSOTROS, Ciudadanos de 93 países, procedentes de todos los continentes, de países grandes y pequeños en distintas etapas de desarrollo, ricos y pobres; con variadas experiencias en el gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

LUEGO de una discusión y profundo debate acerca de los medios para contener la corrupción en todas sus manifestaciones alrededor del mundo y unidos en nuestra visión de una era de cooperación nacional e internacional en el siglo XXI, en el cual el mal de la corrupción sea suprimido.

UNIDOS AHORA en esta Declaración de la VIII Conferencia Internacional Anticorrupción, celebrada en Lima, Perú, entre el 7 y 11 de septiembre de 1997.

CONVENCIDOS de que la corrupción

erosiona la base moral de toda sociedad;

viola los derechos económicos y sociales del pobre y del indefenso;

socava la democracia;

subvierte el imperio de la ley, que es la base de toda sociedad civilizada;

retrasa el desarrollo; y niega a la sociedad y,

particularmente, a los pobres, los beneficios de la libre y abierta competencia.

CONSIDERANDO que

La lucha contra la corrupción es tarea de todos los miembros de cada sociedad;

la lucha compromete la defensa y el fortalecimiento de los valores éticos en todas las sociedades;

es esencial la formación de alianzas entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado;

la voluntad para entrar en dicha alianza constituye una verdadera prueba del compromiso de cada gobierno para eliminar la corrupción;

el papel de la sociedad civil es de especial importancia para vencer la resistencia de aquellos interesados en mantener el status quo y movilizar a las personas en apoyo de reformas significativas;

debe producirse una campaña sostenida contra la corrupción dentro del sector privado, que con el mayor proceso de privatización y desregulación, asume un papel cada vez más importante en actividades tradicionalmente desempeñadas por el estado;

y que son los líderes en toda sociedad quienes señalan el camino, conforme a la expresión “uno limpia la escalera comenzando por la parte más alta”.

HACEMOS UN LLAMADO a los gobiernos, organismos regionales e internacionales, y a los ciudadanos de todo el mundo para movilizar esfuerzos y energías con el fin de que se nos unan en el logro de las siguientes acciones:

Acciones a nivel internacional y regional

1. Las instituciones internacionales no sólo deben apoyar más firmemente el papel innovador que la sociedad civil debe cumplir en el desarrollo del buen gobierno sino que deben trabajar conjuntamente con ellas para el logro de tal fin. De igual modo deben trabajar juntos con el objeto de enfatizar los aspectos positivos de la globalización, limitando los elementos negativos de la misma.

2. Debe terminarse con la práctica de que los pagos hechos por sobornos internacionales estén sujetos a una deductibilidad de impuestos pues con ello los países exportadores subvencionan activamente y fomentan la corrupción de funcionarios en otros países.

3. La OCDE deberá ultimar una Convención para penalizar el soborno de funcionarios extranjeros a fines del presente año y sus estados miembros deberán implementar dichas disposiciones antes de que finalice el año de 1998. Consecuentemente, la OCDE debe cumplir con un programa de seguimiento para asegurar la estricta aplicación de la Convención, asegurando su transparencia mediante la participación de la sociedad civil.

4. Todos los estados de las Américas deberán ratificar la Convención Interamericana contra la Corrupción antes de la celebración de la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, en abril de 1998. Elogiamos el Tratado como un excelente ejemplo de cooperación regional contra la corrupción a ser considerado por otras regiones.

5. El Banco Mundial y el FMI deberán acelerar la implementación de sus nuevas políticas anticorrupción iniciadas por su Presidente J. Wolfensohn y su Director-Gerente M. Camdessus, respectivamente, y en particular en lo que atañe a la suspensión de préstamos a los gobiernos que aborden adecuadamente el tema de la corrupción.

6. La Unión Europea deberá acelerar la implementación de sus propias políticas anticorrupción recomendadas por la Comisión de las Comunidades Europeas en mayo de 1997; todos sus estados miembros deberán ratificar la Convención de la Unión Europea sobre Corrupción adoptada el 26 de mayo de 1997. Por su lado, todos los estados miembros del Consejo de Europa deberán unirse al grupo de trabajo multidisciplinario contra la corrupción a fin de asegurar que la Cumbre del Consejo, a llevarse a cabo en octubre de 1997, produzca resultados concretos.

7. Debe apoyarse la acción de las Naciones Unidas en la lucha contra la corrupción y, en tal sentido, los estados deben implementar la Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno y el Código de Conducta Internacional para Funcionarios Públicos. Por otro lado, los organismos financieros internacionales y los países donantes deben continuar apoyando las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas.

8. La Organización Mundial de Comercio debe unirse a todos estos esfuerzos mundiales y comenzar a considerar el serio impacto de la corrupción en el comercio mundial.

9. Todos los organismos de ayuda, bilaterales y multilaterales, conjuntamente con sus socios para el desarrollo, deben encontrar maneras prácticas de vencer la corrupción en sus programas para el desarrollo.

10. Los organismos financieros deben incrementar su asistencia con el fin de fortalecer los programas nacionales de integridad para el combate contra la corrupción. En particular, debe fortalecerse la transparencia de los programas nacionales e internacionales de compras

gubernamentales. Los programas de gobernabilidad y de reforma del servicio civil deben focalizar como elemento esencial la eliminación de la corrupción así como asegurar la neutralidad política del propio servicio civil.

11. Los organismos internacionales deben comprender que sus prácticas internacionales de adquisiciones aún no son plenamente satisfactorias, y que deberán desarrollar más ampliamente propuestas nuevas e imaginativas para establecer programas de adquisiciones en asociación con los gobiernos y el sector privado, incluyendo para ello la utilización de acuerdo anti-soborno y de integridad. Las empresas o instituciones licitantes que paguen sobornos deberán ser incluidas en una lista negra.

12. Las organizaciones internacionales con responsabilidades específicas, incluyendo la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas, deberán adoptar medidas mandatorias para fortalecer la cooperación internacional para el cumplimiento de la ley.

13. La regulación de operaciones de todos los centros bancarios internacionales debe ser mejorada a fin de asegurar que los activos bajo su control sean administrados de acuerdo a normas internacionales preestablecidas y los activos obtenidos en forma ilícita sean identificados, congelados y decomisados. Dicha regulación deberá incluir la exclusión del sistema monetario internacional de los centros bancarios off-shore que no logren cumplir con estos estándares. El secreto bancario no debe constituir un escudo para delincuentes y menos ser un obstáculo para el descubrimiento de casos de corrupción.

14. La reforma y modernización de los sistemas de aduanas sigue siendo una necesidad urgente en muchas partes del mundo, especialmente en lo que atañe a transparencia e integridad. La asistencia para este fin debe provenir de la comunidad de donantes y, particularmente, a través de la Organización Mundial de Aduanas, cuyos miembros deberán implementar plenamente la declaración de Arusha de 1993 y la Declaración de Columbia de 1994 y cooperar para asegurar que la transparencia e integridad presidan todas las transacciones del comercio internacional.

15. La Cámara de Comercio Internacional debe promover la más amplia aceptación por parte de las empresas de códigos de conducta y programas de cumplimiento obligatorio para combatir la extorsión y el soborno a nivel nacional e internacional. Exhortamos a que la adopción de dichos códigos de conducta y programas de cumplimiento obligatorio sea considerada como un requisito para participar en licitaciones de grandes proyectos.

16. La Asociación Internacional de Fiscales y la Barra Internacional de Abogados, deberán desarrollar una legislación modelos cuya aplicación haga menos complejo y

más expeditivo el tratamiento de casos de corrupción en los diversos sistemas legales existentes, al mismo tiempo que sea compatible con las normas internacionales de respeto a los derechos humanos.

17. Los accionistas de todo el mundo deberán insistir en que las compañías en las cuales invierten se adhieran a los objetivos del movimiento de administración corporativa.

18. Las diferentes asociaciones internacionales de contadores, auditores y reguladores deberán desarrollar normas de contabilidad claras y universales con amplio reconocimiento internacional. Es particularmente importante, para la lucha contra la corrupción, que se registre todas las transacciones financieras y que éstas no figuren “fuera de libros” o en cuentas secretas.

19. Las sociedades internacionales de profesionales deberán efectuar un seguimiento más cercano de sus afiliados nacionales y utilizar su influencia con el fin de asegurar que la normatividad nacional sea protegida, fortalecida y extendida.

20. Los organismos financieros internacionales y los organismos donantes deberán cooperar con las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de índices de costos de bienes y servicios a nivel mundial, a fin de identificar anomalías creadas por la burocracia y la corrupción.

21. Las instituciones internacionales y regionales deberán efectuar todos sus esfuerzos para difundir el contenido de la presente Declaración y desarrollar programas en su apoyo. Acciones en el nivel nacional y local.

22. Todos los gobiernos deben operar de manera transparente, rindiendo cuenta de sus actos entodos sus niveles jerárquicos, y brindando acceso al público a toda la información que sea posible. Los gobiernos deben asegurar que las cuentas públicas estén abiertas al escrutinio público. El papel de la sociedad civil es crucial, sobre todo en los niveles nacional y local, en los cuales su participación debe ser alentada brindándosele libre acceso ante quienes toman decisiones y estableciendo audiencias públicas en asuntos de importancia.

23. La sociedad civil, asimismo, debe poner su casa en orden, propiciando incluso que los Organismos No Gubernamentales (ONGS) sean reformados por ellos mismos, asegurando la práctica de los mismos estándares de transparencia y rendición de cuentas que reclaman a sus propios gobiernos. Debe, asimismo, permanecer vigilante en defensa de aquellos que son perseguidos por luchar contra la corrupción.

24. Todos los gobiernos deben asegurar la independencia, integridad y despolitización del sistema judicial como piedra

angular del imperio de la ley pues de ello depende todos los esfuerzos para combatir la corrupción.

25. La Oficina del Defensor del Pueblo, a manera de puente entre el gobierno y la corrupción burocrática. Por esta razón, aquellos países que actualmente no cuenten con esta necesaria institución deberán examinar su adopción como una oficina independiente designada por su Congreso elegido.

26. Los gobiernos, conjuntamente con la sociedad civil y el sector privado, deberán revisar periódicamente las rendiciones de cuentas no sólo de todos los órganos del estado, sino de los organismos constitucionales autónomos, asegurando que a nivel local éstos constituyan una eficiente barrera contra la corrupción. La normatividad existente sobre conflictos de intereses deberá merecer una especial atención. A este respecto, la crucial Oficina de la Contraloría (Auditoría General del Estado) deberá desempeñar un importante papel, manteniendo y reforzando su independencia.

27. Los gobiernos que aún no lo han hecho, deberán restringir al mínimo las oportunidades económicas subsistentes para el soborno y la corrupción, tales como son la existencia de monopolios, licencias discrecionales, tasas onerosas así como regulaciones y licencias que impidan la actividad comercial.

28. La reforma del servicio civil es esencial para crear un entorno favorable a la lucha contra la corrupción. Todos los participantes en este proceso deberán prestar especial atención a la necesidad de remunerar con salarios adecuados a los servidores públicos.

29. Especial atención debe prestarse al fortalecimiento de los sistemas de administración financiera y a la transparencia del presupuesto público, proceso en el cual la sociedad civil debe cumplir un importante papel.

30. De conformidad con sus constituciones y normas internacionales sobre derechos humanos, los países deberán mejorar al máximo grado posible la eficacia de sus leyes sobre corrupción, incluyendo:

La anulación del requisito de demostrar que todo funcionario que recibió un obsequio ilícito realmente otorgó favores a cambio;

La introducción de un sistema de declaración de bienes para personas que ostentan cargos públicos de confianza (y para sus familias), con la exigencia de justificar incrementos desproporcionados en relación con sus legítimas fuentes de ingreso;

El establecimiento, a través de un organismo independiente, de un sistema de seguimiento aleatorio y periódico sobre

los bienes y estilos de vida de los más importantes responsables por la toma de decisiones en el sector público, sus familias y sus asociados;

La promulgación de leyes que autoricen efectivamente el congelamiento, embargo y confiscación de riqueza adquirida ilícitamente por funcionarios públicos;

El hecho de asegurar que funcionarios de todos los niveles no puedan protegerse bajo sistemas de inmunidad, de modo que estén sujetos plenamente a las leyes contra la corrupción; y

La prohibición para delincuentes sentenciados de ostentar cargos políticos o puestos de confianza.

Las medidas precedentes están orientadas a hacer más efectivas la prevención y la fiscalización de actos de corrupción.

31. Los gobiernos deberán revisar sus procedimientos administrativos de adquisiciones, a nivel nacional y local, en cooperación con el sector privado y la sociedad civil, con miras a asegurar que éstas sean justas, abiertas y competitivas, de manera de cautelar el dinero del público y genera un adecuado entorno comercial para el sector privado.

32. Las empresas o entidades que en su afán de ganar licitaciones o contratos públicos sobornen a funcionarios, deberán ser incluidas en una lista negra e impedidas de participar en negocios con el estado por un período determinado. Esta sanción deberá aplicarse después de una adecuada y justa investigación.

33. Debido a que la corrupción es un importante obstáculo en los procesos electorales y políticos, deben implementarse medidas adecuadas a fin de que las donaciones sea a políticos individuales o a partidos políticos sean reguladas, registradas y publicitadas, estableciéndose límites en los gastos de las campañas políticas, los cuales deben ser auditados estrictamente. El establecimiento de programas sostenidos de educación cívica a este respecto es esencial.

34. Las asociaciones profesionales nacionales, especialmente aquellas de abogados, contadores, medios e ingenieros, deberán evaluar la suficiencia y efectividad de sus códigos de conducta profesional así como las formas más adecuadas para disciplinar a aquellos miembros de su orden que faciliten o permitan la corrupción.

35. El papel de los medios de comunicación independientes es esencial para la lucha contra la corrupción pero para que operen efectivamente deben estar libres de hostigamiento y contar con leyes que garanticen la libertad de información, tanto para los ciudadanos como para los periodistas, así

como con un sistema legal general que no puede usarse para silenciar legítimas expresiones de preocupación. Instamos a los gobiernos, a los propios medios de comunicación y a la sociedad civil a asegurar las condiciones que permitan a los medios desempeñar este papel.

36. Los editores de periódicos de todas partes del mundo deben reflexionar acerca del importante papel que sus publicaciones pueden desempeñar al brindar al público “una voz” para combatir la corrupción, creando conciencia en el público sobre la existencia de mecanismos para presentar quejas y denuncias de la manera más efectiva. Deben, asimismo, considerar las formas como pueden ayudar a fomentar un clima de opinión pública en lo que se refiere a la corrupción y a los corruptos, en el cual, independientemente de los ricos o poderosos que éstos sean, pueden ser tratados con la sanción moral y rechazo que merecen. Los propios medios de comunicación deben, igualmente, abstenerse de aceptar prebendas o atenciones sociales inadecuadas.

37. Todos los esfuerzos puestos en las reformas serán en vano a menos que la cultura de la corrupción sea revertida. Por ello, los gobiernos, las escuelas y las organizaciones religiosas, deberán lanzar iniciativas educativas diseñadas para crear conciencia en los jóvenes acerca del incalculable daño que produce la corrupción y de los riesgos personales que corren de involucrarse en ella.

38. Deberá introducirse Códigos de Conducta en muchas esferas de la vida pública, (incluyendo el ejecutivo, los parlamentos, el poder judicial y los ministerios del sector público), correspondiendo a los gobiernos adoptar todas las medidas que sean necesarias para asegurar la integridad y el comportamiento ético de sus administraciones.

39. Los gobiernos deberán impulsar el uso de encuestas independientes para determinar el grado de satisfacción del público con el desempeño de sus servicios e instituciones. Ello constituye una herramienta útil para identificar áreas de problemas así como para monitorear el progreso efectuado en el mejoramiento de los servicios públicos, haciéndolos menos susceptibles a la corrupción.

40. Por último, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, deben considerar el establecimiento anual del “día de lucha contra la corrupción” o “día de rendición de cuentas”, medida que en varios países ha demostrado ser un instrumento útil para la toma de conciencia sobre el tema. Este concepto deberá ser impulsado por la Naciones Unidas, estableciendo un día mundial de acción contra la corrupción.

Solicitamos a la Secretaría General de la Conferencia, para que conjuntamente con la Secretaría del Consejo Internacional Anticorrupción, Transparencia Internacional (II), realicen las acciones necesarias para llamar la atención

de los gobiernos y otras instituciones pertinentes sobre estas recomendaciones y planteamientos, comprometiéndonos, por nuestra parte, a hacer lo propio.

Esperando reunirnos nuevamente en Sudáfrica, en 1999, afirmamos nuestra convicción sobre la utilidad práctica y el impacto del intercambio periódico de experiencias y hechos exitosos en la lucha contra la corrupción que ha tenido lugar en Lima esta semana pues creemos que hemos efectuado un progreso significativo en orientar el debate internacional sobre medidas prácticas de lucha contra la corrupción. En Sudáfrica, en dos años más, tendremos la oportunidad de

evaluar el progreso alcanzado tanto en la lucha contra la corrupción como en el progreso de las medidas establecidas en las líneas precedentes.

Finalmente, expresamos nuestro sincero agradecimiento al Comité Organizador, al pueblo del Perú, a su gobierno, su sector privado y su sociedad civil, por la calurosa bienvenida, la generosidad de su hospitalidad, el desarrollo de una agenda rica e importante, la promoción de la participación de la sociedad civil en la lucha anticorrupción y la visión de un nuevo milenio de ética e integridad.

Lima, Perú, 11 de septiembre de 1997

LA CONVENCION INTERAMERICANA DE LA OEA CONTRA LA CORRUPCION

A continuación una hoja informativa publicada por el Departamento de Estado el 27 de mayo de 1997:

La Convención Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA) contra la Corrupción es el primer instrumento de tratado multilateral contra la corrupción negociado en el mundo y se espera que aumentará la cooperación entre las naciones del hemisferio para combatir los actos de corrupción nacionales o transnacionales. El problema de la corrupción es de particular preocupación para Estados Unidos debido a su efecto corrosivo en las instituciones democráticas y en la eficiencia de la economía, y a los vínculos que a menudo existen entre la corrupción y las actividades de la criminalidad organizada como el tráfico de drogas.

La Convención:

Hace grandes progresos al exigir que los Estados Partes clasifiquen como delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros, semejante a la Ley de Estados Unidos de Practicas Corruptas en el Extranjero (FCPA);

Exige a los Estados Partes que actualicen sus leyes nacionales a fin de clasificar como delitos los actos de corrupción tales como el soborno;

Exige a los Estados Partes que se ayuden unos a otros en las investigaciones y juicios de los actos de corrupción; y

Censura explícitamente el uso del secreto bancario como

razón para negar de ayuda.

¿Dónde se origina? El Plan de Acción de la Cumbre de las Américas hacía una invitación a la Organización de Estados Americanos (OEA) a que formulara un planteamiento hemisférico para combatir la corrupción “por medio de la negociación de un nuevo convenio hemisférico ...”

¿Quiénes han firmado? Veinte y cinco países han firmado la convención después de concluidas las negociaciones el 29 de marzo de 1996: Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¿Quiénes han ratificado la convención? Diez países han depositado sus instrumentos de ratificación en la OEA: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela. La administración del presidente Clinton presentó la convención para asesoramiento y consentimiento del Senado de Estados Unidos y ratificación en abril de 1998.

¿Cuándo entró en vigor la convención? La convención entró en vigor el 6 de marzo de 1997, 30 días después de la fecha en la que el segundo país depositó su instrumento de ratificación. La Convención entró en vigor en cada país 30 días después de presentar su instrumento de ratificación en la OEA.

RECURSOS DE INFORMACION

CONTACTOS CON EL GOBIERNO Y DIRECCIONES DE INTERNET (algunas en español)

CONTACTOS CLAVE

U.S. Department of Commerce
Anti-Corruption Review
Office of the Chief Counsel for International Commerce
Room 5624 / mailstop 5882
Washington, D.C. 20230 U.S.A.
Telephone: (202) 482-0937
Fax: (202) 482-4076
<http://www.ita.doc.gov/legal>

U.S. Department of Justice
Criminal Division, Fraud Section
1400 New York Avenue
Washington, D.C. 20005 U.S.A.
Contact: Peter Clark
Telephone: (202) 616-0437
<http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/fcpa.html>

U.S. Agency for International Development
Center for Democracy and Governance
Bureau for Global Programs, Field Support, and Research
Washington, D.C. 20523-3100 U.S.A.
Contact: Phyllis Dininio
Telephone: (202) 712-0319
Fax: (202) 216-3232
<http://www.info.usaid.gov/>

U.S. Office of Government Ethics
1201 New York Avenue, N.W., Suite 500
Washington, D.C. 20005-3917 U.S.A.
Contact: Stuart Gilman
Telephone: (202) 208-8022
<http://www.usoge.gov/>

U.S. Department of State
Bureau of Economic, Business, and Agricultural Affairs
2100 C Street, N.W.
Washington, D.C. 20520 U.S.A.
<http://www.state.gov/www/issues/economic/bribery.html>

U.S. Information Agency
Office of Economic Security (I/TES)
301 4th Street, S.W.
Washington, D.C. 20547 U.S.A.
Telephone: (202) 619-4159
Fax: (202) 619-6674
<http://www.usia.gov/topical/econ/bribes/>

OTHER KEY CONTACTS AND INTERNET SITES

Transparency International
Otto-Suhr-Allee 97/99
10585 Berlin
Germany
Telephone: 49-30-34 38-20-0
Fax: 49-30-34 70-39-12
<http://www.transparency.de/>

Organization for Economic Cooperation and Development
2, rue Andre-Pascal
75775 Paris CEDEX 16
France
Telephone: (33) 01.45.24.82.00
Fax: (33) 01.45.24.85.00
<http://www.oecd.org/daf/cmisis/bribery/brindex.htm>

United Nations Development Program (UNDP)
Management Development and Governance Division
Bureau for Development Policy
304 East 45th Street, 12th Floor
New York, N.Y. 10017 U.S.A.
Telephone: (212) 906-5054
Fax: (212) 906-6471
<http://magnet.undp.org>

World Bank
Governance and Anti-Corruption
Economic Development Institute
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 U.S.A.
<http://www.worldbank.org/html/edi/gac/index.htm>

International Chamber of Commerce
Standing Committee on Extortion and Bribery
38, Cours Albert 1er
75008 Paris
France
Telephone: (33) 49.53.28.28
Fax: (33) 49.53.28.59
[http://www.iccwbo.org/Commissions/Extortion_bribery/
briberycom.ht ml](http://www.iccwbo.org/Commissions/Extortion_bribery/briberycom.ht ml)

World Trade Organization
Working Group on Transparency in Government Procure-
ment Practices
Geneva, Switzerland
<http://www.wto.org/wto/govt/govt.htm>

Organization of American States
19th Street and Constitution Avenue, N.W..
Washington, D.C. 20006 U.S.A.
<http://www.oas.org>

American Bar Association
Task Force on International Standards for Corrupt Practices
Contact: Stuart Deming, co-chair
c/o Inman Deming LLP
1300 19th Street, N.W.; Suite 260
Washington, D.C. 20036 U.S.A.
Telephone: (202) 293-1331
Fax: (202) 293-1338

Institute for Democratic Strategies
909 Duke Street
Alexandria, Virginia 22314 U.S.A.
Telephone: (703) 739-4224
email: demstrat@clark.net



LECTURAS ADICIONALES SOBRE SOBORNO Y CORRUPCION (en inglés)

Brademas, John, and Fritz Heimann. "Tackling International Corruption: No Longer Taboo." *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 5, September-October 1998.

Center for International Private Enterprise. "Business Views on Combating Corruption." *Economic Reform Today*, no. 2, 1998 (<http://www.cipe.org/newert.html#COMBAT>).

Control Risks Group, Information Services Team. *Corruption and Integrity: Best Business Practice in an Imperfect World*. London, Washington, D.C.: Control Risks Group Limited, 1998.

Dininio, Phyllis, Sahr John Kpundeh, and Robert Leiken. *USAID Handbook for Fighting Corruption*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, 1998.

Elliot, Kimberly Ann, ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.

Gantz, David A. *The Foreign Corrupt Practices Act: Professional and Ethical Challenges for Lawyers*, 14 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 97 (1997).

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terme. *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* (IMF Working Paper WP/98/76). Washington, DC: International Monetary Fund, 1998.

Hotchkiss, Carolyn. "The Sleeping Dog Stirs: New Signs of Life in Efforts to End Corruption in International Business." *Journal of Public Policy & Marketing*, vol. 17, no. 1, Spring 1998.

Howell, Llewellyn D. "Corruption and Crisis in the Global Economy." *USA Today* (magazine), vol. 126, no. 2636, May 1, 1998.

Kaufmann, Daniel. "Corruption: The Facts." *Foreign Policy*, no. 107, Summer 1997.

Klitgaard, Robert. "International Cooperation Against Corruption." *Finance & Development*, vol. 35, no. 1, March 1998.

Kpundeh, Sahr J., and Irene Hors, eds. *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: United Nations Development Program; Paris: OECD Development Center, 1998.

Martin, A. Timothy. *Corruption and Improper Payments: Global Trends and Applicable Laws*, 36 *The Alberta Law Review* 416 (1998).

Mauro, Paolo. "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research." *Finance & Development*, vol. 35, no. 1, March 1998.

Qayyum, Ayesha. "New Anti-Bribery Treaty Analyzed." *International Commercial Litigation*, no. 28, March 1998.

United States Congress. House of Representatives. Committee on International Relations. *Anti-Corruption Efforts in Africa: Hearing Before the Subcommittee on Africa*. 105th Congress, 2nd Session, 20 May 1998.

United States Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. *Bribery of Foreign Public Officials: Hearing Before the Committee on Foreign Relations*. 105th Congress, 2nd Session, 9 June 1998.

Walsh, James. "A World War on Bribery." *Time International*, June 22, 1998.

The World Bank. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997.

Vogl, Frank. "The Supply Side of Global Bribery." *Finance & Development*, vol. 35, no. 2, June 1998.

